

HACIA UN NUEVO MODELO DE RELACIONES ENTRE LA UE Y LOS PAÍSES ACP ¹

Por

ANA MANERO SALVADOR

Profesora Titular interina de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

ana.manero@uc3m.es

Revista General de Derecho Europeo 19 (2009)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. LOS PAÍSES ACP COMO TERCEROS PRIVILEGIADOS. 1. Breve referencia histórica: el modelo de Lomé. 2. El Acuerdo de Cotonou: los EPAs son necesarios. III. HACIA LOS EPAs. 1. La base jurídica multilateral. 2. La negociación de los EPAs 2.1. África Central. 2.2. África Occidental. 2.3. África Oriental y Meridional. 2.4. La Comunidad para el desarrollo del África Austral (SADC) 2.5. Caribe. 2.6. Pacífico. 3. Una fase transitoria: los Acuerdos interinos. IV. LOS EPAs, ¿SON UN INSTRUMENTO ADECUADO? 1. Análisis del EPA CE-Caribe. 2. ¿Hacia la regionalización y diferenciación? 3. La asociación asimétrica y el reto del desarrollo. V. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

Los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) han gozado de una relación privilegiada con la Comunidad Europea. Como es sabido, este estatuto ha sido consecuencia de los estrechos vínculos históricos, fundamentalmente de carácter colonial, que existían entre los Estados miembros de la Comunidad y sus antiguas colonias, que conforme avanzaba el proceso de descolonización e iban accediendo a la independencia, no dejaban de mantener un estrecho vínculo con sus antiguas metrópolis.

Ahora bien, esta ya larga relación ha sido objeto de constante debate en la doctrina, sobre todo por lo que respecta a su compatibilidad con el sistema multilateral de comercio, su base jurídica en el Tratado de la Comunidad, su posible reformulación, la ausencia de resultados claros en relación a la situación económica de los países ACP, etc.

Este trabajo tiene por objeto analizar el nuevo enfoque de las relaciones con los países ACP como consecuencia de la negociación de los acuerdos de asociación, más

¹ Recibido el 23/6/2009 / Aceptado el 30/9/2009.

conocidos como EPAs (Economic Partnership Agreements), en sus siglas en inglés². Por un lado, este nuevo marco regulador modifica de manera radical las relaciones con los países ACP en tanto que desaparece el acuerdo único, modelo mantenido durante casi cuarenta años, fragmentándose, a partir de ahora con los EPAs, la relación con los países ACP. De otro, se deja de lado la no-reciprocidad, y se avanza hacia un marco de relaciones basado en la *reciprocidad asimétrica*, lo que supone un cambio radical, en tanto que los países ACP deberán liberalizar el acceso a sus mercados para los productos europeos.

Estas son las dos cuestiones clave que traen consigo los EPAs y que van a ser analizadas en las siguientes páginas. Así, en primer lugar, se realizará una breve contextualización de lo que han sido hasta ahora las relaciones con los países ACP desde los acuerdos de Yaundé hasta el Acuerdo de Cotonou, punto de inflexión del nuevo marco de relación, prestando la atención debida al marco de Lomé. A continuación se analizará el porqué de los EPAs, que se fundamentan en la necesidad de adecuar esta regulación al marco multilateral, el proceso negociador con las seis regiones en las que se ha dividido el grupo ACP, así como los resultados. Finalmente, se valorará la idoneidad de los EPAs con el objetivo previsto, prestando especial atención al único EPA pleno celebrado hasta el momento, esto es, el EPA con el CARIFORUM, examinando a continuación el nuevo panorama dejado por este proceso y las expectativas y retos que con él se plantean.

II. LOS PAÍSES ACP COMO TERCEROS PRIVILEGIADOS

Probablemente sean las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo las que mayor visibilidad internacional han dado a la Unión Europea. Ahora bien, estas manifestaciones son profundamente heterogéneas y responden a un proceso histórico en virtud del cual a medida que los nuevos miembros iban participando del proceso integrador, la cooperación al desarrollo iba expandiéndose geográficamente hasta ser, hoy en día, totalmente global.

A pesar de esta expansión, las relaciones con los países ACP siempre han sido especiales. Ello ha llevado a la doctrina a distinguir entre *relaciones de cooperación para el desarrollo* y *política de cooperación al desarrollo*, en tanto que la base jurídica de ambas actuaciones era diferente. Así, si bien fue con el TUE de 1992 donde estas actuaciones encontraban cabida en un tratado – título XVII del TCE (artículos 130 U a 130 Y, actuales 170 a 181)-, estas disposiciones no daban una cobertura completa

² Los lectores se podrán encontrar con las siglas AAE en los documentos en español. Estas siglas responden a la expresión *Acuerdos de Asociación Económica*, pero dado el extenso manejo del término *EPA* al referirse a estas cuestiones, he preferido mantenerlo.

porque se excluía “de tal calificación la que, sin asomo de dudas, es su actuación más emblemática en este terreno y la que mejor representa la tradicional concepción regional de estas relaciones [...]: la Política de Lomé”³, esto es, las relaciones con los Estados ACP.

1. Breve referencia histórica: el modelo de Lomé

Los Estados signatarios del Tratado de Roma de 1957, deseosos de que la aventura de la integración iniciada no dañara los lazos con los países y territorios de ultramar contemplaron en la Parte IV de este instrumento un régimen de asociación, así como la creación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), cuyo fundamento se vio claramente modificado por el acceso a la independencia de estos territorios. Así, como consecuencia del proceso descolonizador, y dado que la base jurídica contemplada en el Tratado no era lo suficientemente clara, tomando con fundamento el antes artículo 113 (actual 133), se negociaron nuevos instrumentos jurídicos que han consolidado un marco jurídico complejo y polémico, como es el de las relaciones con los Estados ACP.

Sin duda, hay que reconocer que el impulsor de estas relaciones fue Francia, en tanto que los primeros instrumentos convencionales que se negociaron fueron con los nuevos Estados nacidos de excolonias francesas, esto es, con los Estados africanos y malgache, conocidos como EAMA, en cuya virtud se celebraron los Acuerdos de Yaundé I (1963)⁴ y Yaundé II (1969)⁵. Ambos instrumentos contemplaban la concesión de preferencias comerciales no recíprocas y ayudas financieras al amparo de los recursos del II FED y III FED, respectivamente⁶.

Con la adhesión del Reino Unido, el ámbito geográfico se extendió a los países en desarrollo participantes de la Commonwealth, lo que implicaba la superación del marco francófono anterior y dio lugar al nacimiento de un grupo de Estados, los Estados ACP, que se han constituido desde entonces en un conjunto consolidado, por el momento, de

³ SOBRINO HEREDIA, J.M. “La Unión Europea y el desarrollo: aspectos recientes”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. y FERNÁNDEZ LIESA, C.R. *El desarrollo y la cooperación internacional*, Universidad Carlos III de Madrid y BOE, Madrid, 1997. p. 108

⁴ DO, 96, 11/6/1964

⁵ DO, 282, 18/12/1970

⁶ Estos instrumentos se centraban en proveer un marco para el desarrollo del África subsahariana básicamente francófona. Pero no hay que olvidar la celebración del Acuerdo con Nigeria en 1966, que nunca llegó a entrar en vigor debido al conflicto de Biafra; así como el Acuerdo de Arusha, celebrado entre las Comunidades y Kenia, Uganda y Tanzania en 1969. A diferencia de los Acuerdos de Yaundé, el Acuerdo de Arusha era básicamente comercial, al no prever ningún tipo de ayuda. Asimismo, también era más restrictivo que los Acuerdos de Yaundé por lo que respecta a la apertura comercial, en tanto que preveía la imposición de contingentes sobre algunos productos como el café, el clavo o la piña.

países en desarrollo (PVD) que, a pesar de situarse en zonas geográficamente alejadas, han actuado de manera unitaria debido a las características comunes que comparten.

De hecho, los países ACP se consolidan como grupo de Estados a través del Acuerdo de Georgetown de 1975. Este tratado fue celebrado por 46 Estados -37 africanos, 6 caribeños y 3 del Pacífico-. Hoy los países ACP son 79 -48 africanos, 16 caribeños y 15 del Pacífico-. Como han señalado Hall y Blake, el grupo ACP es predominantemente africano y caribeño y, tradicionalmente se ha venido dividiendo a los Estados en dos categorías. En primer lugar se situaban los ACP partes en el Convenio de Lomé y en el Acuerdo de Georgetown. La segunda categoría incluía a otros Estados que habían accedido al Convenio de Lomé, esto es, Comores, Seychelles, Surinam, Cabo Verde, Sao Tomé y Príncipe, Papua Nueva-Guinea y Djibouti ⁷. Hoy en día, esta distinción original no tiene ninguna relevancia práctica, en tanto que todos los Estados ACP son partes en el Acuerdo de Georgetown, revisado en 2003. ⁸

La creación de este grupo de Estados responde a los objetivos principales que se recogen en el artículo 2 de este Acuerdo, y, por un lado, aluden a la necesidad de proceder a potenciar sus relaciones con la Comunidad Europea con el objeto de favorecer la ejecución de los acuerdos y la realización de sus objetivos, fundamentalmente por lo que respecta a la lucha contra la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la participación de los países ACP en la economía mundial y mantener una unidad de acción con la Comunidad en función de sus intereses y necesidades comunes, y, por otro, promover las relaciones entre los países ACP para lograr estos mismos objetivos a través de la cooperación sur-sur.

De esta forma, la adhesión de Reino Unido trajo consigo la creación del Grupo ACP y la celebración del Acuerdo de Lomé, que suponía la superación de los acuerdos de Yaundé. Así pues, a partir de 1975, con el I Acuerdo de Lomé ⁹ se inician las relaciones entre la Comunidad y los Estados ACP, dando lugar a una de las manifestaciones más interesantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo entre bloques con diverso nivel de desarrollo.

⁷ HALL, K.O. y BLAKE, B. W. "The Emergence of the African, Caribbean, and Pacific Group of States: An Aspect of African and Caribbean International Cooperation", *African Studies Review*, Vol. 22, No. 2 (Sep., 1979), p. 113

⁸ El Acuerdo de Georgetown establece una serie de elementos que tienen por objeto promover la cooperación entre los Estados ACP y su relación con la Comunidad Europea. En este sentido, hay que destacar la institucionalización de la relación a través de la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno, el Consejo de ministros, el Comité de embajadores, una Asamblea parlamentaria – instituida formalmente en 2007- y una secretaría (Véanse los artículos 3 y siguientes del Acuerdo de Georgetown).

⁹ DO, L25, 30/1/1976

Los Acuerdos de Lomé fueron cuatro – Lomé I en 1975¹⁰, Lomé II en 1979¹¹, Lomé III en 1984¹² y Lomé IV en 1989¹³-. El contenido de estos acuerdos se basa, fundamentalmente, en el ámbito comercial – donde se prevé una apertura prácticamente total para los productos originarios de estos Estados¹⁴ sin reciprocidad, salvo por lo que respecta a los protocolos en los que se establece una regulación *ad hoc* para el comercio de azúcar, ron, bananas, vacuno y ternera-, mecanismos de estabilización de productos básicos –los conocidos como Stabex y Sysmin- y cooperación en materia industrial, así como financiera y técnica. Los dos últimos –Lomé III y Lomé IV-, incluían además disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos, ayuda alimentaria,

¹⁰ Lomé I se acompaña del IV FED. Las características básicas de Lomé I son la consolidación de los principios del partenariado en la relación entre la Comunidad y los países ACP, el establecimiento de preferencias comerciales no recíprocas, el reconocimiento de que cada Estado puede desarrollar sus propias políticas, e introduce el STABEX. Véase http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/cotonou_historical_note_e.htm consultado el 18 de marzo de 2009.

¹¹ Lomé II se acompaña del V FED. No aporta grandes innovaciones respecto de Lomé I, salvo por lo que respecta a la introducción del SYSMIN. Véase http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/cotonou_historical_note_e.htm consultado el 18 de marzo de 2009.

¹² Lomé III se acompaña del VI FED. Enfoca su actuación en la cooperación industrial y en las posibilidades de los propios PVD de ser autosuficientes, así como en la seguridad alimentaria. Véase http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/cotonou_historical_note_e.htm consultado el 18 de marzo de 2009.

¹³ Acompañado del VII FED, así como de la financiación del Banco Europeo de Inversiones. Presta especial atención a la promoción de los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, el empoderamiento de la mujer, la protección del medio ambiente, la cooperación descentralizada, la necesidad de proceder a la diversificación económica y la promoción del sector privado como elemento de desarrollo.

Lomé IV se revisa (1994-1995), introduciendo como novedades que el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho son *elementos esenciales* de la Convención, en la línea mantenida en la acción exterior europea.

Véase http://www.acpsec.org/en/conventions/cotonou/cotonou_historical_note_e.htm consultado el 18 de marzo de 2009.

¹⁴ Como advierte Casanova “Lomé se basó en que los productos originarios de los países ACP accedieran al mercado de la UE, en su mayor parte, exentos de derechos de aduana y medidas de efecto equivalente. Por su parte, los Estados ACP se comprometieron a otorgar a la Comunidad el trato comercial no menos favorable que el régimen concedido bajo la cláusula de la Nación Más Favorecida [...] del Acuerdo General de Aranceles y Comercio [...], además de no imponer medidas discriminatorias a la entrada de productos procedentes de la UE. Por lo tanto, en Lomé no se siguió el principio de reciprocidad en la cooperación comercial. En la práctica, este sistema comercial se tradujo en un acceso, libre de barreras comerciales, al mercado europeo para la mayoría de productos manufacturados y para algunos productos agrícolas, originarios del grupo ACP. [...] En conjunto, la gran mayoría de los productos industriales ACP fueron los que se favorecieron de este sistema de libre entrada a la Comunidad. Sin embargo, como muchos de estos productos eran poco competitivos con relación a los de la Unión, fueron escasos los beneficios que el grupo ACP obtuvo [...]. En cambio, los productos agrícolas sustitutivos de los europeos no disfrutaron de este trato debido a la incompatibilidad con algunos aspectos de la PAC, por lo que la UE se limitó a conceder a los Estados ACP el régimen de acceso agrícola más favorable que mantenía con terceros”. CASANOVA DOMENECH, M.E. “Los acuerdos de asociación económica UE-ACP: un enfoque pro-desarrollo”, *RDCE*, 2006, nº 25. p. 950 y 951

desarrollo social, desarrollo rural, participación del sector privado en la estrategia de desarrollo, así como cuestiones relativas a la deuda y a los procesos de ajuste estructural.

Si bien, sobre todo, Lomé IV y su revisión supusieron un giro en la dirección que hasta el momento habían seguido las relaciones con los países ACP, ese cambio no se consolidó hasta el Acuerdo de Cotonou de 2000.

2. El Acuerdo de Cotonou: los EPAs son necesarios

El Acuerdo de Cotonou ¹⁵ fue celebrado en 2000 por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, con los Estados ACP ¹⁶. Así, con el Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI ¹⁷ y con las orientaciones de la Comisión ¹⁸, se plantean los nuevos cauces por los que debe guiarse la relación derivada, básicamente, de la necesidad de adecuar a las normas multilaterales la relación con los países ACP y de la ausencia de mejoría de la situación económica y de subdesarrollo de estos Estados ¹⁹. En este sentido, la relación se va a enmarcar en los tres ámbitos que la Comunidad está desarrollando en el marco de sus acuerdos de asociación: diálogo político, comercio y cooperación. Y es que aquí es donde aparece el cambio de modelo ya apuntado en Lomé IV y en su reforma: conducir el modelo de relación hacia la conclusión de acuerdos de asociación, donde, en principio, la no-reciprocidad va a perder su papel protagonista.

Por lo que respecta al *diálogo político*, es preciso reiterar la consideración como *elemento esencial* del respeto de los derechos humanos, la democracia, el Estado de

¹⁵ DO L 317, 15/12/2000

¹⁶ Este nuevo planteamiento fue aceptado con reticencias por los países ACP, si bien el Acuerdo de Cotonou fue concluido en 2000 y entró en vigor tres años más tarde, con una vigencia de 20 años.

Sobre este acuerdo, véase HERNÁNDEZ PEÑA, J. "La nueva convención UE-ACP", *BICE*, 2000, nº 2665. p. 21 y ss.

¹⁷ COM (96) 570 final, de 20/11/1996

¹⁸ *ACP Guidelines for the Negotiations of Economic Partnership Agreements*, ACP/61/056/02 FINAL, Brussels, 5 July 2002

¹⁹ Como dice Casanova existen "suficientes argumentos para cuestionar los beneficios obtenidos por parte del grupo ACP de la aplicación del sistema de concesiones comerciales de Lomé. A pesar de que este sistema se ha caracterizado por ser de índole liberal, realmente sólo lo ha sido en aquellos productos compatibles con los intereses de la CE. Además, hay que tener en cuenta, por el lado de la oferta, que la falta de infraestructura y de espíritu empresarial, los bajos niveles de capital físico y humano, el escaso nivel de ahorro e inversión, y unos sectores financieros subdesarrollados, han limitado los beneficios que hubieran podido generar las preferencias arancelarias. En consecuencia, la participación de los productos ACP en las importaciones de la UE se ha reducido con el paso del tiempo y no se ha producido un cambio significativo del patrón de comercio de los países ACP." CASANOVA DOMENECH, M.E. "Los acuerdos de asociación económica...", *op. cit.* p. 951

derecho y el buen gobierno, en consonancia con la práctica de la condicionalidad propia de la Comunidad en su acción exterior. En este sentido, se mantiene la tendencia planteada en Lomé III y Lomé IV. Así, como indica Zapater, “se concede una importancia singular a las cuestiones de índole política y al respeto de los derechos humanos”. Y es que se busca la transparencia en la gestión pública y la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la sociedad civil, la consolidación de la cláusula elemento esencial, así como el control de los flujos migratorios, fundamentalmente por lo que respecta al combate de la inmigración ilegal.²⁰ En relación a la *cooperación*, ésta debería orientarse al combate contra la pobreza.

El ámbito *comercial* va a sufrir un cambio progresivo, en tanto que, como se verá más adelante, desde décadas atrás su adecuación al sistema multilateral de comercio era una cuestión pendiente. De esta forma, en tanto que el modelo mantenido con Lomé no había dado los resultados perseguidos en relación a la superación de la situación de subdesarrollo de los países ACP, y dada la erosión de las preferencias, consecuencia de las reducciones arancelarias derivadas del marco multilateral y de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, se plantea la idoneidad de cambiar el modelo de forma radical. Así, de las normas preferenciales existentes bajo el paraguas de Lomé, se opta por la conclusión de acuerdos de asociación, cuya finalidad es la creación de zonas de libre comercio. Por otro lado, en coherencia con la postura mantenida en el sistema multilateral, la Comunidad se plantea otorgar un tratamiento más favorable a los países menos avanzados (PMA)²¹.

La relación comercial es el eje central en el que va a desarrollarse de ahora en adelante la relación con los países ACP. Si bien este ámbito ha sido uno de los más dinámicos y que más debates ha generado, hoy es el que plasma de manera más clara y contundente los nuevos retos y el cambio de tendencia en este modelo de relación. Así, se prevé la conclusión de los EPAs (artículos 36 y 37), en un período de ocho años, cuyo objeto es el ajuste a las reglas comerciales multilaterales de este modelo de relación, y en sintonía con lo que ha supuesto el tratamiento a los países en desarrollo tras la Ronda Uruguay²², esto es, con la presunción de que su inserción en la economía

²⁰ Véase ZAPATER DUQUE, E. “El Acuerdo de Asociación de Cotonú entre los países ACP-UE: Comentario a la Decisión del Consejo 2003/159/CE”, iustel.com, *RGDE*, nº 1, mayo 2003, pp. 4 y 5. Por lo que respecta a la condicionalidad democrática, véase, sobre todo, p. 5 y siguientes.

²¹ El tratamiento que en la OMC se provee a los PMA es más flexible que para el resto de PVD. A tal efecto, véase el artículo XI.2 del Acuerdo sobre la OMC.

²² Sobre esta cuestión, véanse MANERO SALVADOR, A. *OMC y desarrollo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006. p. 98 y ss., MANERO SALVADOR, A. “La cuestión del desarrollo en la Ronda de Doha: el trato especial y diferenciado”, *REDI*, 2006-2. p. 844 y ss. y MANERO SALVADOR, A. “Los países en desarrollo y el GATT”, *ICE*, 2008, nº43. p. 108

internacional les facilitará la superación de la situación de subdesarrollo (artículos 34.1 y 34.2).

III. HACIA LOS EPAS

1. La base jurídica multilateral

La Decisión de 28 de noviembre de 1979 – Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo-, adoptada en el marco de la Ronda Tokio del GATT, proporciona una base jurídica permanente que deroga la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida recogida en el artículo I del GATT, a las preferencias comerciales establecidas entre Estados con distinto grado de desarrollo. El ámbito material de aplicación de la cláusula de habilitación se circunscribe a cuatro manifestaciones:

- Preferencias arancelarias otorgadas en el ámbito del Sistema de Preferencias Generalizadas (Párr. 2.a));
- Preferencias no arancelarias reguladas en los códigos negociados en el GATT (Párr. 2.b));
- Preferencias arancelarias y, bajo determinadas condiciones, no arancelarias que los PVD establecen entre sí a nivel regional o mundial (Párr. 2.c)); y
- Tratamiento especial establecido a favor de los países menos avanzados (Párr. 2.d))²³.

²³ El sistema comunitario de preferencias arancelarias generalizadas se regula en Reglamento (CE) No 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005 (DO L 169, 30/6/2005) y abarca tres regímenes: el régimen general, el régimen para los PMA, esto es, la iniciativa *Todo menos armas*, también conocida como EBA (*Everything but arms*), y el *régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza*, conocido como SPG+.

El primero de ellos, tiene un alcance muy amplio, en la medida en que se concede, con carácter general, a los PVD, siempre que el Banco Mundial no los considere como países de ingresos elevados y cuando sus exportaciones no estén suficientemente diversificadas. El régimen general “mantiene la exención arancelaria total para los productos no sensibles y la reducción de 3,5 puntos porcentuales respecto al arancel normal para los productos clasificados como sensibles, excepto para productos textiles y de confección, cuya reducción será del 20 por 100.” ALVAREZ CASANOVA, J. “El nuevo sistema de preferencias generalizadas de la Unión Europea”, *BICE*, 2005, nº 2825. p. 4

Por su parte, la iniciativa EBA (véase el Reglamento (CE) nº 416/2001 del Consejo, DO L 60, 1/3/2001) beneficia a los PMA, ya que se les concede un acceso libre para todos los productos provenientes de ellos, con excepción de las armas y municiones, y de forma progresiva, para los plátanos (régimen transitorio desde el 1 de enero de 2002 al 1 de enero de 2006), el arroz (régimen transitorio de 1 de octubre de 2006 al 1 de octubre de 2009) y el azúcar (régimen transitorio del 1 de julio de 2006 al 1 de julio de 2009). Véase los Reglamentos (CE) 1318/2002 DO L 200, 30/7/2002 y 1401/2002 DO L 203, 1/8/2002). Los Estados beneficiarios de este régimen preferencial son Afganistán, Angola, Bangladesh, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Cabo

Las preferencias comerciales convencionales basadas en vínculos coloniales no están contempladas en la cláusula de habilitación, y es que uno de los propósitos de este instrumento era extinguir este tipo de preferencias ²⁴, ya que el análisis de la compatibilidad del régimen de Lomé con el sistema multilateral había sido una problemática constante. Así, el Sistema de Preferencias Generalizadas supuso una nueva regulación de las preferencias comerciales que pretendía reunir bajo un mismo manto jurídico todas preferenciales existentes. De este modo, las preferencias establecidas a favor de los Estados ACP en el marco del Lomé quedaban al margen ²⁵ y debían adecuarse a la regulación multilateral.

De todas formas, la compatibilidad no ha estado clara. La primera vez que se procedió a analizarla, la Comunidad invocó el espíritu y la letra de la Parte IV del GATT, que, establecía, de forma programática, la no-reciprocidad como estándar de comportamiento entre Estados con distinto nivel de desarrollo ²⁶. La compatibilidad de Lomé II con el GATT fue examinada 1976 ²⁷. La Comunidad y los Estados ACP defendían la compatibilidad de acuerdo con los arts. I.2, XXIV y XXXVI que deberían de

Verde (provisionalmente), Camboya, Chad, Comores, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kiribati, Haití, Islas Salomón, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanzania, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia. Véase http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/eba/index_en.htm consultado el 20 de marzo de 2009

El SPG+ se configura como un *mecanismo preferencial condicional*, en la medida en que establece un trato preferente para una serie de productos provenientes de países considerados vulnerables, que deben cumplir con una serie de criterios, consistentes en la ratificación de un conjunto de instrumentos internacionales, su respeto y aplicación, para poder ser beneficiarios de sus ventajas. Concede exención arancelaria para una serie de productos. Véase MANERO SALVADOR, A. "El SPG+ como elemento de la cooperación entre Europa y América Latina", *Revista Electrónica Iberoamericana*, vol. 1, 2007. p. 91 y 92

²⁴ El Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades europeas: condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo* WT/DS246/AB/R, de 7 de abril de 2004, establece que "los participantes convinieron en que uno de los objetivos de la Decisión sobre las exenciones de 1971 y de la Cláusula de Habilitación fue eliminar el sistema fragmentado de preferencias especiales que se basaba, en general, en los vínculos históricos y políticos entre los países desarrollados y sus antiguas colonias." Párr. 155

²⁵ FARAMIÑÁN GILBERT, J. M. "El Convenio de Lomé II y su alcance en el Nuevo Orden Económico Internacional (Visión Crítica)", *RIE*, 1981, vol. 8 (1). p. 83

²⁶ LEBULLENGER, J. "La portée des nouvelles règles du GATT en faveur des parties contractantes en voie de développement", *RGDI*, 1982, vol. 86. p. 286

²⁷ *Unions douanières et zones de libre-échange*. Accords Régionaux. Convention ACP-CEE signée à Lomé. Rapport du Groupe de travail, adopté le 15 juillet 1976 (L/4369), *IBDD Supplément* 23. p. 52 y ss.

Lo mismo ocurre con Lomé II. El informe del Grupo de trabajo constata que "un grand nombre de membres du Groupe de travail ont déclaré partager l'opinion selon laquelle les buts et objectifs de la [deuxième Convention ACP-CEE de Lomé] étaient conformes à ceux de l'Accord général, notamment de la Partie IV[...]" *Rapport du Groupe de travail adopté le 31 mars 1982. Deuxième Convention ACP-CEE de Lomé* (L/5292), *IBDD Supplément* N° 29. p. 134 y 135

ser interpretados a la luz de la Parte IV del GATT.²⁸ Pero el Grupo de Trabajo encargado de analizar la cuestión no alcanzó una conclusión clara.²⁹

Hasta 1993, con el examen de la compatibilidad de Lomé IV no se aclaró la situación. Esta vez el grupo de trabajo consideró que al amparo del Acuerdo general sólo podían establecerse preferencias en el marco de la Decisión de 1979, por lo que Lomé IV fue considerado contrario a la cláusula de la nación más favorecida. Por tanto, para poder aplicar este acuerdo era necesaria una *derogación* de esta cláusula, derogación ésta de carácter estrictamente temporal. Esta Decisión se adoptó el 9 de diciembre de 1994 y estuvo en vigor hasta la expiración del Acuerdo³⁰.

Con motivo de la celebración del Acuerdo de Cotonou, se hizo necesaria, nuevamente, la concesión de otra derogación de carácter temporal –*Decisión Comunidades europeas- Acuerdo de Asociación ACP-CE de 14 de noviembre de 2001*– que dispone que “[c]on sujeción a los términos y condiciones que a continuación se enuncian, se suspenderá la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades Europeas concedan el trato arancelario preferencial a los productos originarios de los Estados ACP conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 y el Anexo V y sus Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE sin que estén obligadas a extender ese mismo trato preferencial a productos similares de cualquier otro Miembro.”³¹

Así pues, esta situación de larga provisionalidad³² tenía fecha de caducidad prevista para el 31 de diciembre de 2007. A partir de entonces, las relaciones entre la Comunidad Europea y los Estados ACP debían fundarse en otra base jurídica multilateral. Dos eran las opciones. La primera, integrar a los países ACP en el marco de los sistemas

²⁸ *Unions douanières et zones de libre-échange. Accords Régionaux. Convention ACP-CEE signée à Lomé. Rapport du Groupe de travail, adopté le 15 juillet 1976 (L/4369). IBDD Supplément 23. Párr. 23*

²⁹ Así, señalaban que “les parties à la Convention, appuyées par quelques membres du Groupe de travail, ont déclaré que les engagements commerciaux prévus dans la Convention étaient compatibles avec les dispositions applicables en la matière de l’Accord général considéré dans son ensemble et avec ses objectifs. D’autres membres ont douté qu’il ait été établi que la Convention fût pleinement justifiée au regard des dispositions de droit de l’Accord général.” *Id.* Párr. 26

³⁰ Casanova considera que esta interpretación “se vio reforzada en 1993, con el [...] conflicto surgido por la aplicación del régimen de importaciones europeas preferentes de plátanos [...] [en virtud del cual se concluyó que] el artículo XXIV por sí solo o en conjunción con la Parte IV, no se podía utilizar en su defensa”. CASANOVA DOMENECH, M.E. “Los acuerdos de asociación económica...”, *op. cit.* p. 952

³¹ Párr. 1 de la *Decisión Comunidades europeas- Acuerdo de Asociación ACP-CE de 14 de noviembre de 2001 (WT/ MIN(01)/15)*

³² MANERO SALVADOR, A. “Incompatibilidad de preferencias UE-América Latina con el sistema multilateral de comercio”, *REE*, nº 39, 2005. p. 69 y ss.

preferenciales previstos en el Sistema de Preferencias Generalizadas ³³. La segunda, promover un acuerdo de libre comercio en el marco del artículo XXIV del GATT.

Esta disposición prevé una excepción a determinadas reglas multilaterales, básicamente la cláusula de la nación más favorecida, para el establecimiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio, siempre que se ajusten a lo establecido en esta disposición –liberalización *esencial* de los intercambios- ³⁴. En la Ronda Uruguay se adoptó el *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del GATT de 1994*, que suponía un desarrollo de la disposición del Acuerdo General. El que este tipo de acuerdos esté previsto en el sistema multilateral, se debe a la consideración de que la liberalización llevada a cabo entre Estados, promueve el comercio internacional, lo que se presume que favorecerá la liberalización global. ³⁵

Pues bien, esta ha sido la opción elegida para mantener un trato *especial* con los países ACP ³⁶. Si bien es cierto que con la primera opción, y dada la reforma del sistema comunitario de preferencias comerciales, la relación con los ACP se podía diluir en el marasmo de Estados en desarrollo beneficiarios de preferencias, de la opción mantenida tampoco puede afirmarse que haga permanecer la situación de especificidad de los países ACP como grupo de Estados que mantienen una relación privilegiada con la Comunidad Europea. Intentaré en las siguientes páginas justificar esta afirmación.

2. La negociación de los Acuerdos

El régimen aplicable a las mercancías en el marco de los EPAs o de los acuerdos que a ellos conduzcan –los conocidos como acuerdos interinos-, se recoge en el Reglamento

³³ Sobre la reforma del sistema de preferencias generalizadas comunitario, véase MANERO SALVADOR, A. “El SPG+ como elemento ...” *op. cit.* p. 89 y ss.

³⁴ No hay una interpretación sobre el concepto de *liberalización esencial de los intercambios*. Ahora bien, como recuerda Bartels “it is customarily understood to mean around 80 to 90 per cent of all trade between the parties”. BARTELS, L. “The Trade and Development Policy of the European Union”, *EJIL*, 2007, Vol. 18, no. 4. p. 753

³⁵ FISCH, G., “Regionalism and multilateralism – side by side”, GÜNTER DEUTSCH, K y SPEYER, B. (ed.), *The World Trade Organization Millennium Round. Free Trade in the Twenty-first Century*, Routledge, London, 2001. p. 221

³⁶ Varias han sido las cuestiones relacionadas con el régimen UE-ACP que han suscitado reticencias en relación a su conformidad con la regulación multilateral. Aparte de la compatibilidad del régimen en sí mismo considerado, es preciso destacar la larga y tortuosa cuestión del régimen del banano. Sobre el particular, véanse, entre otros, BESSKO, Z. K. “Going Bananas Over ECC Preferences?: A Look at the Banana Trade War and the WTO’s Understanding On Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes”, *Case W.Res. JIL.*, 1996, vol. 28, pp. 265 y ss., MCMAHON, J. A. “The EC Banana Regime, the WTO Rulings and the ACP-Fighting for Economis Survival?”, *JWT*, 1998, vol. 32(4), p.101 y ss., o SALAS, M. and JACKSON J. H. “Procedural Overview of the WTO EC-Banana Regime”, *JIEL*, 2000, vol. 3 (1). p. 145 y ss.

1528/2007³⁷. En este instrumento se establece el acceso al mercado europeo de los productos originarios de los países ACP (artículo 3), que se enumeran en el Anexo I³⁸, y que, con carácter general suponen la libre entrada en el mercado europeo, contemplando una especial atención a los productos originarios de los PMA³⁹; también se prevé un régimen especial transitorio para el azúcar (artículo 7 y 9) y el arroz (artículo 6), que serán liberalizados en 2015 y 2010, respectivamente.

Entrando en el proceso de negociación de los acuerdos a los que se refiere este acto, lo primero que hay que señalar es que éste ha estado plagado de baches⁴⁰. Si bien, de acuerdo con el artículo 37, se inició en septiembre de 2002, estaba prevista su finalización para el 31 de diciembre de 2007. Ahora bien, con carácter general, estos acuerdos siguen hoy negociándose. Y es que el modelo que se ha planteado rompe con la unidad de acción de los países ACP⁴¹ y con la visión que hasta hoy ha imperado como un bloque único. Este es, sin lugar a dudas, uno de los elementos que más cambios va a traer consigo en la relación con los países ACP, en tanto que probablemente la relación se va a enmarcar en el ámbito de la asociación por bloques regionales, o, incluso, de la Comunidad con Estados individualizados⁴². Así, las

³⁷ DO L 348, 31/12/2007

³⁸ Véase, asimismo, el Reglamento 1217/2008 de 8 de diciembre de 2008, que modifica el anexo I del Reglamento (CE) no 1528/2007 para incluir la República de Zambia en la lista de regiones o Estados que han celebrado negociaciones, DO L 330, 9/12/2008

³⁹ A pesar de que estos Estados son beneficiarios del régimen preferencial especial *Todo menos armas*, la Comunidad prefiere que se concluyan también los EPAs. Así, “en lugar de tomar como base el régimen especial para los países menos desarrollados establecido en el Reglamento (CE) n° 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, es preferible que los países menos desarrollados que sean también Estados ACP fundamenten sus futuras relaciones comerciales con la Comunidad en Acuerdos de Asociación Económica. Para facilitar este proceso, conviene prever que los países que hayan celebrado negociaciones sobre acuerdos que establezcan Acuerdos de Asociación Económica o conduzcan a su establecimiento y puedan acogerse a las disposiciones del presente Reglamento pueden seguir acogiéndose, durante un período limitado, al régimen especial para los países menos desarrollados del Reglamento (CE) n° 980/2005 en lo que respecta a los productos para los que las disposiciones transitorias del presente Reglamento sean menos favorables.” Párr. 7 del preámbulo

⁴⁰ De hecho, no todos los Estados europeos no han estado conformes con la negociación de estos acuerdos. En este sentido es significativa la postura británica. Véase “ACP, UK Anxious About EU Demands In EPA Talks”, *Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 10, 18th October 2006

⁴¹ Además, no todos los Estados ACP participan de las negociaciones. Timor-Leste y Nigeria no desean ser partes de ningún EPA con la Comunidad Europea. Por otro lado la inestabilidad política de Somalia impide la negociación de un acuerdo de este tipo. Por su parte Cuba a pesar de ser ACP no ha conseguido adherirse al Acuerdo de Cotonou por cuestiones de índole política, por lo que no participa de las negociaciones de los EPAs. Finalmente, Sudáfrica es parte de un *Acuerdo bilateral de Comercio, Desarrollo y Cooperación* con la Comunidad, y, por ello, no participa en la negociación de ningún EPA.

⁴² Por lo que respecta a la negociación de diversos acuerdos con regiones de países ACP, señala McQueen, que se preveía la negociación de un acuerdo con el CARICOM. En África estaba

negociaciones se han dividido en dos partes: Fase 1 y Fase 2. La primera se ha llevado a cabo entre la Comunidad y todos los Estados ACP –desde septiembre de 2002 a octubre de 2003-, y la segunda –iniciada en octubre de 2003- se ha desarrollado con las regiones con las que se va a negociar el EPA.

Por lo que respecta a la Fase 1, los países ACP y la Comunidad deciden que todas las negociaciones de la segunda fase se desarrollarán de forma paralela. En la Fase 1 se acuerda los principios y objetivos de los EPAs, la necesidad de hacer compatible la relación entre la Comunidad y los países ACP con la OMC, y cuestiones comerciales concretas, como el acceso a los mercados, agricultura, pesca, servicios, asuntos relacionados con el comercio y ayuda al desarrollo.⁴³

En primer lugar, en relación a los *objetivos*, el principal es la *consecución de un desarrollo sostenible de los países ACP*, superando la situación de pobreza, que se podrá conseguir a través de su integración progresiva en la economía internacional. Así, se presume que los EPAs promoverán estos objetivos. Por lo que respecta a la *compatibilidad con las reglas de la OMC*, ésta se hace imprescindible, dada la provisionalidad a la que estaba condenada la situación anterior en el marco de los acuerdos de Lomé. Con todo, se espera cierta flexibilidad por parte del sistema multilateral sobre esta cuestión. En relación a los aspectos comerciales, el *acceso a los mercados* se considera una cuestión fundamental, en tanto que debe ser flexible y asimétrico, ya que es preciso valorar el diferente grado de desarrollo entre las dos partes que negocian los EPAs, cuestiones que serán concretadas en la segunda fase. A su vez, se aborda la necesaria diversificación del *sector agrícola* de los países ACP, con la vista puesta en el aumento de las exportaciones, valorando la situación de los Estados especialmente vulnerables, como los PMA, insulares, sin litoral, importadores netos de productos alimentarios, los países pobres altamente endeudados no PMA, las pequeñas economías y los productores de materias primas. En relación a la *pesca* se considera

previsto que se concluyeran acuerdos con la Unión Aduanera de África del Sur (SACU), con la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA), con la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), con el Mercado Común del Sudeste de África (COMESA) y con la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (SADC). Sin embargo, estos bloques regionales no integraban a todos los Estados subsaharianos ACP, sino que excluían a diecinueve de ellos, de los cuales, diecisiete eran PMA. MCQUEEN, M. "ACP-EU Trade Cooperation after 2000: An Assessment of Reciprocal Trade Preferences", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 4 (Dec., 1998), p. 677

Por otro lado, y en relación a los países ACP del Pacífico, se planteaba la posibilidad de negociar un EPA con el Acuerdo de Cooperación Económica y Comercio Regional del Sur del Pacífico (SPARTECA). CASANOVA DOMENECH, E. Evaluación del impacto del Protocolo del Azúcar CE-ACP, Tesis doctoral, diciembre 2004. Disponible en http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-0407105-122429//00.PREVIO.pdf consultado el 24 de marzo de 2009

⁴³ Véase *Joint Report on the all-ACP-EC phase of EPA negotiations* ACP/00/118/03 Rev.1-ACP-EC/NG/NP/43

oportuno negociar un acuerdo marco entre los Estados ACP y la Comunidad Europea, incorporando los principios de la pesca responsable y racional. En materia de *servicios*, las partes acuerdan promover su liberalización de manera progresiva teniendo en cuenta las necesidades específicas de desarrollo de los países ACP. Por lo que respecta a los *asuntos relacionados con el comercio*, existen divergencias sobre el alcance de estas cuestiones entre la Comunidad y los países ACP. Para estos últimos, estas cuestiones no deberían entrar en la negociación del EPA hasta que en la Ronda de Doha de la OMC no se llegue a un acuerdo. La *ayuda al comercio* es una cuestión fundamental de estas negociaciones, en tanto que los EPAs deben acompañarse de este tipo de medidas, como refuerzo de las capacidades, infraestructuras, industrialización, apoyo a la integración regional, etc⁴⁴.

En relación a la Fase 2, se opta por abrir las negociaciones de seis EPAs con los Estados ACP que, finalmente, son divididos en seis regiones: África Central, África Occidental, África Oriental y Meridional, la Comunidad para el desarrollo del África Austral más conocida como SADC (Southern African Development Community), Caribe y Pacífico.⁴⁵ Asimismo, los PMA van a recibir, de conformidad también con las normas multilaterales, un tratamiento especial.

2.1. África Central

En la región de África Central existen dos experiencias de integración: la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC)⁴⁶ y la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC)⁴⁷. Dada la doble participación de los miembros de la CEMAC en la CEEAC y dado el mayor desarrollo de la primera de ellas⁴⁸, las

⁴⁴ UNCTAD SECRETARIAT, *Developments and issues in the negotiations on Economic Partnership Agreements between African ACP States and the EU*, African Union Conference of Ministers of Trade: Third Ordinary Session, Cairo, Egypt, 5-9 June 2005. p. 3 y ss.

⁴⁵ Véase el documento de la Comisión *An Overview of the Interim Agreement* en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fact_sheet_epa_general.pdf consultado el 24 de marzo de 2009

Ni Cuba, ni Timor-Leste ni Somalia han sido incluidos en la negociación de los EPAs. Véase nota al pie 41

⁴⁶ Los Estados miembros de la CEMAC son Camerún, República Centroafricana, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y Chad.

⁴⁷ Los Estados miembros de la CEEAC son Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo y Angola. Por lo que respecta a Angola, la negociación del EPA se enmarca en el SADC. Rwanda y Burundi se engloban en la región del África sudoriental.

⁴⁸ La CEMAC se constituye, al menos formalmente, como una unión aduanera con un arancel exterior desde 1994 y mercado común desde 1999. Véase <http://www.cemac.cf/> consultado el 24 de marzo de 2009

negociaciones se han llevado a cabo con los Estados miembros de la CEMAC más la República Democrática del Congo ⁴⁹ y Santo Tomé y Príncipe. De estos Estados, cinco son PMA –Chad, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe ⁵⁰ y Guinea Ecuatorial-, que se benefician de las preferencias comerciales Todo menos armas.

De cara a clarificar las cuestiones a negociar, se adopta por ambas partes una *hoja de ruta* el 16 de julio de 2004 ⁵¹. En este documento se establece cómo deben llevarse a cabo las negociaciones a través de un marco institucional, así como el calendario y los objetivos a tratar.

Por lo que respecta al *marco institucional*, las negociaciones son supervisadas por el Comité de ministros de comercio y, el Comité regional de negociaciones ⁵² y la Comisión Europea las conducen. Las negociaciones se desarrollan a través de tres órganos ⁵³: por el Comité ministerial ⁵⁴, el Comité de negociación ⁵⁵ y los Grupos de expertos ⁵⁶.

⁴⁹ Que también es miembro de la SADC y de COMESA

⁵⁰ Con Santo Tomé y Príncipe se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 205, 07/08/2007

⁵¹ *Feuille de route des négociations des Accords de Partenariat Economique (APE) Entre l'Afrique Centrale et l'Union Européenne*, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_118214.pdf consultado el 24 de marzo de 2009

⁵² Como se establece en la hoja de ruta « le Comité régional est composé de deux représentants du Secrétariat Exécutif de la CEMAC, de deux représentants du Secrétariat Général de la CEEAC, du Groupe des Ambassadeurs à Bruxelles et à Genève, ainsi que de deux représentants de chaque Comité National des Négociations nommés *intuitu personae* pour la durée des négociations. » *Id.* Anexo II p. 18

⁵³ Además de estos tres órganos, se crearon un *grupo de contacto* y la *Task Force de preparación regional*.

Por lo que respecta al *grupo de contacto* se compone por representantes de la Secretaría ejecutiva de la CEMAC, de la Secretaría General de la CEEAC y de la Comisión europea. Sus funciones consisten en preparar la agenda de reuniones y de difundir los documentos relativos a las negociaciones antes de cada reunión. Además, prepara los informes de las reuniones y los somete al Comité de negociación para su aprobación. Realiza el seguimiento de los estudios de impacto realizados por los grupos técnicos, así como el intercambio de datos sobre los diferentes aspectos que se someten a negociación.

Por lo que respecta a la *Task Force*, ésta se compone de un representante de cada Estado de África Central, así como por un representante de cada Dirección General, por parte de la Comisión. Su objetivo es facilitar la puesta en marcha de los instrumentos de cooperación financiera. Para ello, identifica cuáles son las necesidades y establece qué medidas deberían ser implementadas a tal efecto, en forma de ayuda al comercio en todos los ámbitos sometidos al EPA. Más concretamente, evalúa todas las iniciativas que sean susceptibles de atender a las necesidades planteadas e informa a los órganos negociadores, realiza estudios, o asiste a su elaboración, sugiere fuentes de financiación para los diferentes proyectos y programas, etc.

Id. p. 6

⁵⁴ Compuesto por los ministros de las partes. Su labor es de supervisión. Se reúne al comienzo y al final de cada fase negociadora. *Id.* p. 4

De cara a la conclusión del EPA, se establece un *calendario* que, obviamente, no se ha cumplido, en tanto que las negociaciones encaminadas a la negociación de este acuerdo para el 31 de diciembre de 2007 no han terminado todavía. Así, una vez iniciada la segunda fase de las negociaciones con los grupos regionales en octubre de 2003, estaba previsto que en las negociaciones con África Central, en julio de 2004, se adoptara una hoja de ruta sobre el camino que deberían seguir las negociaciones, entre septiembre de 2004 y julio de 2005 se definieran las prioridades de la integración regional, implementando un programa para mejorar la competitividad de la región, entre septiembre de 2005 y julio de 2006 se definiera la arquitectura general del EPA, y también la redacción de un borrador de acuerdo que abarcara las relaciones comerciales, sobre agricultura, desarrollo y pesca. Finalmente, se preveía que entre septiembre de 2006 y diciembre de 2007 se celebraran las negociaciones sobre liberalización y se concluyera el EPA, que debía haber sido firmado a finales de 2007, entrando en vigor en enero de 2008.⁵⁷

Por lo que respecta a los *objetivos*, el principal es la conclusión del EPA, que, en doce de años desde su entrada en vigor prevista, de manera demasiado optimista, para el 1 de enero de 2008, estableciera una zona de libre comercio, priorizando la consecución del desarrollo, la consolidación del proceso de integración en África Central y la cooperación en diferentes ámbitos relacionados con el comercio y la mejora de la competitividad⁵⁸. Es evidente que aún no se ha concluido este EPA, pero, en virtud de las cuestiones negociadas está claro cuál es el camino.⁵⁹

Así, en primer lugar, se procede a liberalizar el *comercio de mercancías* de ambas partes, si bien de forma asimétrica a favor de la región de África central. En este sentido, la Comisión Europea ha ofrecido un acceso libre y total, eximiendo de cualquier medida en frontera a los productos originarios de esta región, a salvo del azúcar y el arroz, cuya liberalización se realizará de manera progresiva. Por su parte, África Central debe

⁵⁵ Por África central, preside el Comité el Secretario ejecutivo de la CEMAC. El Vicepresidente es el Secretario General de la CEEAC. La Comunidad está representada por el representante de relaciones comerciales de la región. La labor de este órgano es la supervisión de los aspectos técnicos de las negociaciones. Se reúne dos veces al año. Véase el documento AGITRADE, *EPA negotiations, Central Africa: Executive brief*, January 2009. p. 6

⁵⁶ Los Grupos de expertos proveen de asistencia técnica al Comité de negociación. Los componen representantes de los Estados miembros, de las secretarías de la CEMAC y la CEEAC, etc. Por parte de la Comisión Europea, están presentes representantes de las Direcciones Generales de comercio, de desarrollo y otras cuyo ámbito de actuación se relacione con las negociaciones.

⁵⁷ AGITRADE, *EPA negotiations, Central ... op. cit.* p. 7

⁵⁸ *Feuille de route... op. cit.* p. 1

⁵⁹ *Communiqué Final*, Comité Ministériel Conjoint Élargie, Négociations de l'Accord de Partenariat Économique Afrique Central- Union Européenne, Yaoundé, 16 juillet 2007.

elaborar una lista de productos que supongan el desmantelamiento de la protección del 60% de las importaciones originarias de la Comunidad Europea, así como la lista de “productos restantes”. Esta última lista recogerá productos que se someterán a una liberalización progresiva, donde se incluirán los productos extremadamente sensibles – sobre los que se impondrá un período de transición de 25 años-. En relación al *comercio de servicios y al derecho de establecimiento*, se prevé también una liberalización asimétrica a favor de la región africana, si bien las negociaciones son mucho más complejas que en el ámbito de las mercancías. Finalmente, se contemplan capítulos sobre *competencia, mercados públicos y propiedad intelectual*.⁶⁰

Por otro lado, en tanto que estamos ante una negociación entre dos bloques con diferente grado de desarrollo, se prevén medidas de acompañamiento en el marco de X FED, así como mediante la creación de un *Fondo Regional en el propio EPA*, conocido como FORAPE, cuyo objeto es financiar los esfuerzos realizados en el reforzamiento de las capacidades⁶¹.

Con todo, el 31 de diciembre de 2007 es ya una fecha pasada que no vio la conclusión de este EPA. Ahora bien, la situación de los Estados del África Central es diferente. Mientras que los PMA se benefician de las preferencias previstas en el sistema preferencial *Todo menos armas*, las exportaciones de Congo y Gabón⁶² se enmarcan en el régimen general del sistema de preferencias generalizadas, y la República Centroafricana solicitó en 2007 una extensión de dos años del marco establecido en Cotonou; Camerún ha celebrado un acuerdo interino con la Comunidad Europea, que será examinado más adelante⁶³.

2.2. África Occidental

En la región de África Occidental existen dos experiencias de integración: la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA)⁶⁴ y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDAO, aunque es más conocida por sus siglas en

⁶⁰ *Id.* p. 2 y ss.

⁶¹ *Id.* p. 5 y ss.

⁶² Con Gabón se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 205, 07/08/2007

⁶³ AGITRADE, *EPA negotiations, Central ... op. cit.* p. 9 y 10

DO L 57, 28/2/2009

⁶⁴ Los Estados miembros de UEMOA son Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Mali, Níger, Senegal y Togo. Véase <http://www.uemoa.int/index.htm> consultado el 25 de marzo de 2009

inglés: ECOWAS)⁶⁵. Todos los Estados miembros de la primera, lo son de la segunda, y a pesar de que la UEMOA había establecido un arancel exterior común, éste ha sido extendido a los miembros de la ECOWAS, de ahí que las negociaciones del EPA se hayan desarrollado con ésta última, sumándose a la negociación a Mauritania. De los dieciséis Estados que conforman esta región, doce son PMA que, en consecuencia, se benefician del sistema preferencial Todo menos armas.

El 6 de octubre de 2003 se iniciaron las negociaciones de la segunda fase entre la Comunidad Europea y la región de África Occidental, que agrupa a la Comunidad Económica del África Occidental (ECOWAS) más Mauritania. Al igual que con la región de África Central las partes aprobaron una *hoja de ruta*⁶⁶ en la reunión de Accra de 4 de agosto de 2004 en la que se establece el camino a seguir para concluir el EPA.

Los objetivos del EPA con ECOWAS y Mauritania son el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio entre ambas partes para el 1 de enero de 2008, priorizando el desarrollo y la reducción de la pobreza, la cooperación en asuntos relacionados con el comercio, la profundización de la integración en África Occidental, la mejora de la competitividad, y la facilitación del acceso a los mercados de los productos de África occidental al mercado europeo⁶⁷.

Con vistas a conseguir estos objetivos, las negociaciones se estructuran en tres niveles: el primero lo conforman el Comité regional de negociación –del lado africano y compuesto por el Secretario ejecutivo de ECOWAS junto con el Presidente de la Comisión de la UEMOA, más representantes de los Estados-, y por la Comisión Europea –del europeo-, que se reúnen al inicio y al final de cada fase. El segundo nivel de negociaciones lo integran altos funcionarios, como son el Comisario de comercio, aduanas y libre circulación de personas de ECOWAS, junto con el Comisario de políticas fiscales, aduaneras y comerciales de la UEMOA. Por parte de la Comisión Europea, figura el Director General del Comercio, que se reúnen, al menos, dos veces al año. El tercer nivel, lo componen expertos, como el Director de comercio de la Comisión de ECOWAS junto con el Director de comercio de la UEMOA, más representantes de los Estados. Por su parte, del lado europeo están presentes representantes de la Dirección

⁶⁵ Los Estados miembros de ECOWAS son Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. Véase <http://www.ecowas.int/> consultado el 25 de marzo de 2009

Con Guinea Bissau se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 342, 27/12/2007

⁶⁶ *Road Map for Economic Partnership Agreement Negotiations between West Africa and the European Community*, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118923.pdf consultado el 25 de marzo de 2009.

⁶⁷ *Id.* p. 1

General de Comercio, y de otras direcciones generales, en caso de que se negocien cuestiones de su interés. El tercer nivel se reúne cada dos meses.⁶⁸

Además de estos órganos se han creado cinco grupos técnicos temáticos sobre *Zonas de libre cambio, Unión aduanera y mejora de los intercambios, Normalización, control y calidad de los servicios conexos, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, Otras cuestiones relacionadas con el comercio, Inversiones y servicios*, y, por último, *Sectores de producción*. Pero desde 2007 esta estructura ha cambiado. Desde entonces, los trabajos preparatorios se realizan en tres grupos: Grupo 1 –cuya competencia es la redacción del EPA–, Grupo 2 – que toma el relevo del grupo sobre sectores de producción, y Grupo 3 –sobre el acceso a los mercados–.⁶⁹

Al igual que en el caso de África Central, el calendario de negociación era demasiado optimista y ambicioso. Así, se preveía que entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005 se estableciera un marco de referencia para la puesta en marcha del EPA en varios ámbitos, como son la facilitación de los intercambios, los obstáculos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias; las medidas de protección en frontera y el comercio de servicios; la definición de los objetivos en materia de inversiones, competencia y propiedad intelectual. Entre septiembre de 2005 y septiembre de 2006, debería haberse definido la arquitectura del EPA, así como el proyecto de acuerdo sobre los asuntos relacionados con el comercio. Y, finalmente, entre septiembre de 2006⁷⁰ y diciembre de

⁶⁸ *Id.* p. 10 y ss.

Por otro lado, además de las negociaciones formales, ECOWAS y la Comisión decidieron en 2003 establecer un *grupo de contacto* con representantes de la Secretaría de ECOWAS, de la Comisión de UEMOA y de la Comisión Europea. La función de este grupo de contacto es establecer la agenda, distribuir los documentos necesarios antes de cada reunión, realizar estudios de impacto solicitados por los grupos de expertos, fomentar el intercambio de información, etc.

Y, finalmente, al igual que en las relaciones con África Central, se crea una *Task Force de preparación regional*. Su objetivo es garantizar la coherencia entre la cooperación al desarrollo prevista en el FED y el impacto del EPA. Para ello se ha creado otro FORAPE, se analiza el impacto fiscal del EPA, y se diseñan los programas de complemento necesarios para mantener la coherencia. *Id.* p. 11

⁶⁹ AGRITRADE, *Les négociations d'APE, Afrique de l'ouest : Note de synthèse*, 2007. Disponible en <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/1790> consultado el 25 de marzo de 2009

⁷⁰ Véase *West African Ministerial Meeting*, Niamey, 6 October 2006 y *Conclusions of Chief Negotiators*, Brussels, 5 February 2007

Ambos están disponibles en http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/pr061006_en.htm y http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133250.pdf, respectivamente. Ambos documentos fueron consultados el 25 de marzo de 2009

2007, estaba prevista la fase de negociaciones sobre liberalización y la conclusión del acuerdo.⁷¹

Al igual que con África Central, no se ha conseguido concluir un acuerdo global con la región. Ahora bien, la situación de los Estados que integran esta región es diferente. Si bien con Ghana⁷² y Costa de Marfil⁷³ se han concluido dos acuerdos interinos⁷⁴, que serán analizados más adelante, el resto de Estados, salvo Cabo Verde y Nigeria, son PMA, por lo que se benefician de las preferencias *Todo menos armas*. Por su parte, Cabo Verde, ha mejorado su situación y desde el 1 de enero de 2008 ya no está calificado como PMA, por ello, aunque ya no debería ser beneficiario de estas preferencias, durante tres años seguirá siéndolo⁷⁵. Mención aparte merece el caso de Nigeria, con quien la Comunidad Europea tiene un enorme interés en negociar un acuerdo interino.

Nigeria es el Estado de África Occidental que mayor potencial comercial tiene de la región. No en vano, el 56% de las exportaciones de la zona a la Comunidad Europea provienen de este Estado⁷⁶. Además, es el que con más población cuenta⁷⁷. Sin embargo, las autoridades nigerianas no están seguras de que la conclusión de un EPA con la Comunidad les suponga beneficios, y es que este Estado se encuentra en una encrucijada que pone de manifiesto el complejo panorama que se ha abierto con la

⁷¹ AGRITRADE, *Les négociations d'APE, Afrique de l'ouest... op. cit.*

⁷² Véase Propuesta de Decisión por la que se formaliza el Acuerdo de Asociación Económica interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Ghana, por otra. COM(2008) 441 final, 10/7/2008 y Council Decision on the signature and provisional application of the stepping stone Economic Partnership Agreement between Ghana, of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, Brussels, 10 November 2008

⁷³ DO L 59, 3/3/2009 y Propuesta de decisión del Consejo por la que se formaliza el Acuerdo de Asociación Económica interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Costa de Marfil, por otra COM(2008)0439 final, 10/7/2008.

Con Costa de Marfil se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 48, 22/02/2008

⁷⁴ *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. West Africa: Ivory Coast and Ghana*, January 2009. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142191.pdf consultado el 25 de marzo de 2009

⁷⁵ Merece atención la situación de Cabo Verde. En este sentido, la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y la República de Cabo Verde* (COM (2007)641 final) de 24/20/2007 prevé una "asociación especial", derivada de la situación geográfica de este Estado, fundamentalmente por lo que respecta a su proximidad con las regiones ultraperiféricas de Azores, Madeira y Canarias.

Con Cabo Verde se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 414, 30/12/2006

⁷⁶ AGRITRADE, *Les négociations d'APE, Afrique de l'ouest... op. cit.*

⁷⁷ EUROPEAN COMMUNITIES, *Nigeria and the European Union. Trade for development. An introduction to the Economic Partnership Agreement*, 2007.

negociación de los EPAs y con el fracaso de concluir estos acuerdos antes del 1 de enero de 2008. En este sentido, son dos las cuestiones a destacar. En primer lugar las implicaciones directas que, según los estudios llevados a cabo en este país supondría el EPA, y, en segundo lugar las consecuencias que se derivan de la conclusión de EPAs con otros Estados de la zona, como es el caso de Ghana.

En primer lugar, y como dice Nwoke, a partir del 1 de enero de 2008, Nigeria ha dejado de exportar a la Comunidad en el marco de las preferencias comerciales establecidas en Cotonou. Con el objeto de no sufrir consecuencias negativas, Nigeria solicitó su admisión en el régimen preferencial SPG+, si el EPA regional no estaba concluido para esta fecha. La Comunidad Europea rechazó esta solicitud ⁷⁸ y Nigeria ha visto como sus exportaciones a la Comunidad se realizan en el marco general del SPG, lo que ha supuesto un aumento de la protección en frontera en relación al régimen de Cotonou ⁷⁹. Además, la conclusión del acuerdo interino con Ghana ha supuesto que varias empresas se hayan deslocalizado y hayan establecido sus empresas en este último país, abandonando Nigeria.

Por otro lado, en el caso de que Nigeria participara en un EPA bilateral con la Comunidad Europea, éste país sufriría una pérdida de ingresos por importación de 478 millones de dólares por año, lo que en la práctica supone la pérdida de un 42% de los ingresos arancelarios del Estado, lo que conlleva una reducción importantísima de ingresos para el sector público, así como una entrada masiva de productos importados, lo que traería consigo la pérdida de empleo local, en tanto que las empresas nacionales no son tan competitivas ni están tan diversificadas como las europeas. La conclusión del estudio es que la implementación de este tipo de acuerdos acabaría con las PYMES nacionales, que son la base de las economías de los países ACP. ⁸⁰ Por otro lado, el gobierno nigeriano estima que las consecuencias de este tipo de acuerdos para la Comunidad Europea no son, ni aproximadamente, tan dramáticas ⁸¹.

⁷⁸ Véase PRESS RELEASE, "NANTS position on the EPA and the EU's rejection of Nigeria's GSP+ application", *National Association of Nigerian Traders*, 19 December 2008.

⁷⁹ Este autor señala que los productores de cacao nigerianos han concluido que como consecuencia de este cambio de régimen en las exportaciones han sufrido pérdidas de 5 millones de dólares en marzo de 2008. NWOKE, C.N. "Le Nigeria et le défi de l'APE", *Eclairage sur les Négociations*, Vol.7, No.9, Novembre 2008, p. 11 y BOYLE, J. "Le secteur de la transformation du cacao nigérian va perdre des millions", *Eclairage sur les Négociations*, Vol.7, No.2, mars 2008

⁸⁰ NWOKE, C.N. "Le Nigeria..." *op. cit.* p. 12

⁸¹ Así, "la mise en œuvre de l'[EPA] est peu susceptible d'imposer des coûts significatifs à l'UE. L'UE en tirera plutôt profit de manière importante en termes de part des importations depuis les pays ACP et de hausse des importations des pays participants aux [EPA]. En effet, concernant le Nigeria, il a été estimé que les gains commerciaux cumulés de l'UE s'élèveraient à près de 791 millions de dollars en 2008. Ceci représente environ 20% des gains commerciaux cumulés totaux de l'UE, d'un montant de près de 4,1 milliards de dollars, en provenance des quatre groupes

2.3. África Oriental y Meridional

La región de África Oriental y Austral, más conocida como ESA, en sus siglas en inglés (East and Southern Africa), agrupa a Burundi, Comores, Eritrea, Etiopía, Kenia, Madagascar, Malawi, Mauricio, República Democrática del Congo ⁸², Rwanda, Seychelles, Sudán, Zambia y Zimbabwe ⁸³. Al igual que en las dos regiones examinadas anteriormente, se aprueba una hoja de ruta de las negociaciones, esta vez el 7 de febrero de 2004 en la reunión de Mauricio ⁸⁴.

Los *objetivos* de este EPA son recurrentes con los ya vistos: promover el desarrollo sostenible, así como su progresiva integración en la economía global y la erradicación de la pobreza, a través del crecimiento económico, mejorando su producción y su capacidad, y procediendo a realizar transformaciones estructurales en las economías de estos Estados, para diversificar su economía, así como la cooperación sur-sur ⁸⁵.

La *estructura de las negociaciones* se ha desarrollado en dos niveles: ministerial y de altos funcionarios, que se han precedido de negociaciones técnicas. Seis han sido los ámbitos de negociación: desarrollo, acceso a los mercados, agricultura, pesca, servicios y asuntos relacionados con el comercio ⁸⁶.

régionaux africains. Ainsi, en termes relatifs, il se peut que le Nigeria supporte pratiquement tout le fardeau de l'ajustement alors que l'UE engrangerait pratiquement tous les gains de la participation du Nigeria à l'initiative de l' [EPA] Afrique de l'Ouest-UE proposée." *Id.* p. 12

⁸² Desde 2005 la República Democrática del Congo participa de las negociaciones con la Región de África Central. EUROPEAN COMMUNITIES, *A new approach in the relations between European Union and Eastern and Southern Africa countries*, 2006. p. 3

⁸³ El Mercado Común de África Oriental y Meridional –COMESA- es la organización internacional de integración establecida en esta región. Algunos Estados de COMESA están negociando EPAs en otras regiones. Los miembros de COMESA son Burundi, Comores, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Kenia, Libia, Madagascar, Malawi, Mauricio, República Democrática del Congo, Rwanda, Seychelles, Sudán, Swazilandia, Uganda, Zambia y Zimbabwe. Véase <http://about.comesa.int/> consultado el 25 de marzo de 2009

COMESA ha mostrado su preocupación por la negociación de estos acuerdos, en tanto que rompen la unidad de actuación de sus Estados miembros. Así "selon certains rapports [...] le Secrétariat du COMESA a formulé quelques craintes concernant les incidences de la signature de différents [EPA] intérimaires par les sous-groupes de pays du COMESA très tôt en 2008, et a demandé « un examen urgent des accords intérimaires pour anticiper les retombées éventuelles parmi les États membres ». D'après les rapports de presse, le Secrétaire général du COMESA, Erastus Mwencha, a affirmé que même si les accords intérimaires avaient aidé des pays tels que le Kenya, « ils avaient échoué à aborder les aspects critiques en termes de développement et avaient plutôt créé des tensions entre les États africains ». AGRITRADE, *Négociations d'APE : configuration de l'ESA*, octobre 2008. p. 2

⁸⁴ *Negotiations of an EPA with East and Southern Africa: joint roadmap*, 7 February 2004. Disponible en http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/acp/epa070204_en.htm consultado el 25 de marzo de 2009.

⁸⁵ *Id.*

⁸⁶ *Id.*

Asimismo, también se había previsto el calendario que debían seguir las negociaciones. Así, estaban previstas tres fases. La primera, el establecimiento de las prioridades, estaba previsto que se desarrollara entre marzo y agosto de 2004. La segunda, dedicada a las negociaciones sustantivas, tendría lugar entre septiembre de 2004 y diciembre de 2005. La última, entre enero de 2006 y diciembre de 2007, supondría el remate de las negociaciones dando lugar al EPA que entraría en vigor en enero de 2008⁸⁷.

A diferencia de las dos regiones anteriores, las previsiones han sido bastante acertadas. Una vez iniciada la segunda fase, las materias sustantivas a tratar en la negociación están claras. Así, en la reunión de Mauricio de febrero de 2006, ambas partes consideran que el EPA será un instrumento que favorecerá el desarrollo de los países ACP implicados. Por ello, para conseguir este objetivo, deberán negociarse tanto cuestiones tradicionalmente relacionadas con el desarrollo como comerciales. Éstas últimas deberán enfocarse a la promoción del desarrollo.⁸⁸ Y es que en septiembre de 2006 las partes ya tenían sobre la mesa un borrador de acuerdo.⁸⁹ Con todo, no se consiguió la conclusión de un acuerdo en el marco del ESA, sino que el resultado fueron dos acuerdos interinos. En el primero de ellos son partes Kenia, Uganda, Tanzania, Burundi y Rwanda (Eastern Africa Community, EAC), más la Comunidad Europea⁹⁰. En el segundo, Mauricio, Seychelles⁹¹, Comores⁹², Madagascar, Zambia y Zimbabwe (Eastern and Southern Africa, ESA), más la Comunidad⁹³. El resto de Estados, Djibouti,

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *ESA-EC joint ministerial meeting*, Mauritius, 9 February 2006

⁸⁹ *Meeting on the Economic Partnership Agreement between the European Commission and the Eastern Southern Africa region*, Mombasa, 27-29 September 2006.

Asimismo, véase *Joint Conclusions, EPA Negotiations, 3rd ESA-EC Ministerial Meeting*, Brussels, 28th February 2007

⁹⁰ Council Decision on the signature and provisional application of the Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, on one part, and the East African Community Partner States, on the other part. Brussels, 3 April 2009

⁹¹ Con Seychelles se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 290, 20/10/2006

⁹² Con Comores se ha celebrado, además, un Acuerdo de asociación pesquero bilateral. DO L 290, 20/10/2006

⁹³ Véase la Propuesta de decisión del Consejo relativa a la firma y a la aplicación provisional del Acuerdo interino por el que se establece un marco para un acuerdo de asociación económica entre los Estados de África Oriental y Meridional, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra. COM(2008)0863 final, 16/12/2008 y Council Decision on the signing and provisional application of the Interim Agreement establishing a framework for an Economic Partnership Agreement between the Eastern and Southern Africa States, on the one part, and the European Community and its Member States, on the other part. Brussels, 30 April 2009

Somalia, Eritrea, Etiopía, Sudán y Malawi, en tanto que son PMA, se benefician del sistema preferencial *Todo menos armas*.

2.4. La Comunidad para el desarrollo del África Austral (SADC)

Los Estados miembros de la SADC ⁹⁴ son Angola, Botswana, República Democrática del Congo ⁹⁵, Lesotho, Madagascar, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. ⁹⁶ Ahora bien, dada la participación de buena parte de estos Estados en las negociaciones con otras regiones, los Estados que, en sentido estricto participan de las negociaciones con la SADC son Angola, Namibia, Botswana, Tanzania, Mozambique, Swazilandia y Lesotho. Por su parte, la disparidad en relación al grado de desarrollo de estos Estados y el de la República Sudafricana, da lugar a que las negociaciones con este Estado se hayan desarrollado, en cierta medida, aparte.

La estructura de las negociaciones es similar a las anteriores, se aprueba una hoja de ruta y se establecen los órganos que van a llevar a cabo la labor negociadora ⁹⁷. Las cuestiones sometidas a negociación abarcaban la promoción de la integración regional de la SADC, la mejora del acceso a los mercados de los productos originarios de la SADC a la Comunidad Europea, prestando especial atención a los agrícolas y pesqueros, así como a las reglas de origen, sanitarias y fitosanitarias, así como técnicas, el avance en la liberalización comercial, sin dejar de prever normas que atiendan a los productos sensibles y que permitan el establecimiento de salvaguardias, así como normas sobre comercio de servicios y medidas relacionadas con el comercio, como inversiones, competencia, etc ⁹⁸.

En vista de las dificultades existentes para lograr un EPA, se concluye un acuerdo interino entre la Comunidad Europea y Botswana, Lesotho, Swazilandia y Mozambique, al que se suma Namibia ⁹⁹ días después ¹⁰⁰.

⁹⁴ Véase <http://www.sadc.int/> consultado el 25 de marzo de 2009.

⁹⁵ Véase nota al pie 82

⁹⁶ Como se ha visto en el epígrafe anterior, las negociaciones con Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabwe se han desarrollado en el marco de las negociaciones con África Oriental y Meridional.

⁹⁷ EUROPEAN COMMISSION, DG TRADE, *Trade for Development, EU-SADC Economic Partnership Agreement*, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/february/tradoc_127350.pdf consultado el 2 de abril de 2009

⁹⁸ *Id.* p. 16

⁹⁹ Las reticencias de este Estado a sumarse al EPA se deben al hecho de que sus peculiaridades no tenían porqué ser tenidas en cuenta por la Comunidad. En este sentido, Namibia considera que la integración regional es de una importancia crucial para mejorar la situación de

Como puede apreciarse, ni Sudáfrica ni Angola forman parte de este acuerdo, pero el acuerdo interino contempla la posibilidad de que participen del mismo. Con todo Angola es PMA, por lo que se beneficia del acceso preferencial *EBA*. Por su parte, Sudáfrica es parte del *Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación* ¹⁰¹. Este acuerdo, en vigor desde el uno de enero de 2004 ¹⁰², tiene por objeto fomentar los intercambios de mercancías entre ambas partes, a través de la creación de una zona de libre comercio en un período transitorio de 10 –para las importaciones a la UE- a 12 años –para las importaciones a Sudáfrica-. Algunos productos considerados sensibles por las partes están excluidos o su liberalización no es total.

Como se puede apreciar, tres Estados han mostrado en menor o en mayor medida, reticencias a la conclusión del EPA. Así, Namibia no participó del acuerdo interino sino más tarde, Angola no ha negociado ningún instrumento y Sudáfrica cuenta con su propio acuerdo y ha renunciado a participar en las negociaciones del EPA. Así, estos tres Estados han configurado el grupo ANSA –Angola, Namibia y Sudáfrica-, que ha pretendido presionar a favor de sus intereses con vistas a la conclusión del EPA. Estos Estados mantienen que la postura defendida por la Comunidad y que ha dado lugar a la conclusión del acuerdo interino no es la adecuada para sus intereses, fundamentalmente debido a que el proceso de integración previsto en la SADC se ve seriamente amenazado en tanto que con el actual enfoque, los miembros de la SADC tienen diferentes tipos de relaciones con un único bloque homogéneo como es la Comunidad Europea. Y es que el diferente alcance de estos instrumentos implica que los productos que cubren son diferentes, así como las medidas en frontera, e, incluso, la agenda prevista con el objeto de abarcar nuevos sectores, como servicios, inversiones, competencia o buen gobierno, por lo que consideran que lo más oportuno para preservar los intereses tanto comunitarios como de la SADC sería la conclusión de un único acuerdo que tuviera en cuenta la especificidad de Angola como PMA. Así, proponen que las negociaciones se tomen el tiempo necesario para poder analizar todas las cuestiones

desarrollo, por lo que sus necesidades específicas deberían ser tenidas en cuenta de cara a que el nuevo contexto comercial permita a este Estado mejorar su situación. Véase RUMPF, H. “Prise en compte des réalités régionales : questions et défis pour les négociations APE dans la SADC”, *Éclairage sur les négociations*, Volume 7. Numéro 3, Avril 2008. p. 6 y ss.

¹⁰⁰ Véase Propuesta de decisión del Consejo por la que se celebra el Acuerdo de Asociación Económica interino entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados del AAE de la SADC, por otra. COM(2008)0565 final, 18/9/2008 y Council Decision on the signature and provisional application of the interim Agreement with a view to an Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the SADC EPA States, of the other part, Brussels, 2 February 2009.

¹⁰¹ DO L 311, 4/12/1999

¹⁰² Ha sido aplicado de forma provisional desde el 1 de enero de 2000. Véase la Decisión de 26 de julio de 1999 en DO L 311, 4/12/1999

planteadas¹⁰³, sin que la Comunidad se niegue a analizar más que los intereses que son comunes a todos los Estados de la SADC, por lo que si existen divergencias en el proceso negociador, el Estado que disienta, se quede fuera del acuerdo. Esta circunstancia ha llevado a que la Comunidad Europea acuse a los países ANSA de configurarse como un grupo de presión, cuyo objeto es obligar a la Comunidad a realizar más concesiones¹⁰⁴.

2.5. Caribe

Las negociaciones con la región del Caribe se iniciaron en Kingston el 16 de abril de 2004 donde se aprobó el plan conjunto y el calendario¹⁰⁵ de cara a la negociación del EPA entre la Comunidad Europea y los Estados partes en el CARICOM¹⁰⁶ más la República Dominicana, esto es, con el CARIFORUM¹⁰⁷, que constituye una zona de libre comercio.

Las negociaciones estaban estructuradas en cuatro fases: de abril a septiembre de 2004 deberían establecerse las prioridades de la negociación del EPA, entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005 se procuraría conocer cuáles son las claves para mejorar el proceso de integración del CARIFORUM, para en la tercera entrar en la estructura y contenido del EPA, entrando a analizar el acceso a los mercados, servicios e inversiones, asuntos relacionados con el comercio y cuestiones jurídicas e institucionales, antes de avanzar hacia la fase final que debería haber concluido en diciembre de 2007.¹⁰⁸ Si bien con el resto de las regiones, se ha podido constatar lo excesivamente optimista de estas previsiones, con el Caribe la situación ha sido bien distinta, en tanto que se ha concluido un EPA.¹⁰⁹ Estamos ante la única región ACP con la que se ha conseguido este hito que será analizado más adelante.

¹⁰³ *Joint Angola, Namibia and South Africa Demarche to the European Union Member States*, 7 January 2009

¹⁰⁴ AGRITRADE, *Négociations de l'APE SADC-UE : Note de synthèse*, Octobre 2008. Disponible en <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/2409> consultado el 5 de abril de 2009. p. 3

¹⁰⁵ *Plan and Schedule for CARIFORUM-EC Negotiation of an Economic Partnership Agreement*, Brussels, 22 April 2004. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116912.pdf consultado el 5 de abril de 2009

¹⁰⁶ Los Estados miembros del CARICOM son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago. Véase <http://www.caricom.org> consultado el 5 de abril de 2009.

¹⁰⁷ Montserrat no participa del CARIFORUM en tanto que es PTU

¹⁰⁸ *Plan and Schedule for CARIFORUM-EC... op. cit.*

¹⁰⁹ DO L 289, 30/10/2008

2.6. Pacífico

Las negociaciones con el Pacífico se desarrollan con Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Fidji, Kiribati, Estados Federados de la Micronesia, Nauru, Niue, Palau, Papua-Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu. Las negociaciones con el Pacífico comenzaron en Fidji el 10 de septiembre de 2004, donde se adoptó una hoja de ruta, donde se recogen los objetivos y los principios que deben guiar las negociaciones. De forma similar al resto de las negociaciones, los objetivos aluden a la necesidad de que los Estados del Pacífico se beneficien de la globalización, para mejorar su situación de desarrollo. Estos beneficios se derivarían de la capacidad comercial, de la recepción de inversiones y de mejorar las relaciones regionales entre ellos de cara al fomento de la integración regional.

Por lo que respecta a la estructura de las negociaciones, éstas se han dividido en dos fases: de octubre de 2004 a diciembre de 2006 –durante la cual se deberían establecer las bases sustantivas y los principios básicos que formarían parte del EPA- y de enero a diciembre de 2007 –durante los que debería cerrarse el acuerdo¹¹⁰.

Las negociaciones con estos Estados han sido complicadas porque se encontraban negociando acuerdos similares con Australia y Nueva Zelanda, y, algunos de ellos con Estados Unidos, cuya importancia comercial en esta región es mayor que la europea.¹¹¹ Además no todos los Estados del Pacífico tienen los mismos intereses comerciales en sus relaciones con la Comunidad Europea. Por ejemplo, Fidji y Papúa Nueva Guinea son los Estados del Pacífico con mayor volumen de exportación a la Comunidad, de ahí su interés por concluir un acuerdo antes del 31 de diciembre de 2007. Los Estados ACP del Pacífico incluidos en la categoría de PMA - Kiribati, Islas Salomón, Samoa, Tuvalu y Vanuatu- se benefician del sistema preferencial *EBA*, por lo que no han tenido especial interés en concluir el acuerdo. Por otro lado, Islas Cook, Tonga, Islas Marshall, Micronesia, Niue, Palau y Nauru apenas exportan mercancías a la Comunidad, si bien la pesca constituye una actividad económica de bastante importancia en algunos de estos Estados, por lo que la Comunidad ha negociado Acuerdos de asociación pesqueros bilaterales con Kiribati¹¹², Islas Salomón¹¹³ y Micronesia¹¹⁴. Así pues, no tienen especial

¹¹⁰ *Pacific ACP – EC EPA Negotiations Joint Road Map*, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_118922.pdf consultado el 6 de abril de 2009

¹¹¹ Así, AGRITRADE señala que “les 27 États membres de l'UE représentent à peine 9% du commerce du Pacifique, l'Australie représente à elle seule 23%.” AGRITRADE, *Négociations d'APE Pacifique-UE, Note de synthèse*, Février 2009. Disponible en <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/2327> p. 4 y 5

¹¹² DO L 205, 7/8/2007

interés en la negociación de un EPA en tanto que consideran que su relación comercial con la Comunidad es bastante favorable para sus intereses en este contexto ¹¹⁵.

Por estas razones los EPAs interinos se han concluido con los dos Estados que realmente estaban interesados en mantener y mejorar sus relaciones comerciales con la Comunidad ¹¹⁶. Este acuerdo tiene peculiaridades, ya que ambos se obligan por unos principios esenciales, pero divergen sus obligaciones en relación al proceso de liberalización, que además, podrá ser modificado en virtud de sus necesidades, y prevé la posibilidad de paralizar la liberalización en caso de desequilibrios en la balanza de pagos, si bien respetando la exigencia del artículo XXIV del GATT en relación a la liberalización “esencial” ¹¹⁷.

3. Una fase transitoria: los Acuerdos interinos

A pesar de que las previsiones realizadas pretendían que a partir del 1 de enero de 2008 se hubieran concluido los EPAs con las seis regiones, sólo ha sido posible concluirse uno de ellos, con el Caribe, esto es, con la región que presenta mejores índices de desarrollo ¹¹⁸. Con las cinco regiones restantes se han concluido, a lo sumo acuerdos interinos con una serie de Estados, pero no con todos ellos, de forma que las previsiones se han mostrado en exceso optimistas y ambiciosas, en tanto que el objetivo de concluir estos acuerdos aún está, en su mayoría, por realizar.

Ahora bien, los acuerdos interinos que se han concluido tienen un contenido diferente en función de cuál se analice. Esta cuestión no hace sino profundizar aún más en las diferencias entre los países ACP en tanto que una de las razones de su creación fue la relación con la Comunidad, que hoy, en función del acuerdo por el que se vincule uno o un grupo de Estados, será diferente.

En este sentido, considero oportuno clarificar a través de un cuadro cuál es la situación de los diferentes países ACP y cómo se configura su relación con la

¹¹³ DO L 105, 13/4/2006

¹¹⁴ DO L 151, 6/6/2006

¹¹⁵ AGRITRADE, *Négociations d'APE Pacifique-UE...op. cit.* p. 6

¹¹⁶ Véase la Propuesta de decisión del Consejo sobre la firma y la aplicación provisional del Acuerdo Interino de Asociación entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados del Pacífico, por otra, COM(2008)0858 final, 16/12/2008 y Council Decision on the signature and provisional application of the Interim Partnership Agreement between the European Community, of the one part, and the Pacific States, of the other part, Brussels, 8 May 2009

¹¹⁷ *Id.* p. 7

¹¹⁸ Sobre este dato, véase la clasificación elaborada por el PNUD sobre el índice de desarrollo humano en 2008. Estos datos están disponibles en http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_SP_Indictables.pdf consultado el 5 de abril de 2009

Comunidad Europea en función de si estamos ante una relación basada en un vínculo convencional –EPA o EPA interino-, o a través de una concesión preferencial, ya sea a través del SPG –países ACP no calificados como PMA que no han concluido acuerdos- o del sistema EBA del que son beneficiarios los PMA que no han concluido un EPA – como es el caso de Haití-, o un EPA interino –como Burundi, Comores, Lesotho, Madagascar, Mozambique, Rwanda, Tanzania y Uganda-.

	EPA	EPA interino	SPG	EBA
África Central		Camerún	Congo y Gabón	Chad, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Santo Tomé y Príncipe
África Occidental		Costa de Marfil y Ghana	Nigeria	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde (transitorio), Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, Sierra Leona y Togo
África Oriental y Meridional		Burundi, Kenia, Rwanda, Tanzania, Uganda	Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zimbabwe, Zambia	Djibouti, Eritrea, Etiopía, Malawi, Somalia y Sudán
SADC		Botswana, Lesotho, Namibia, Mozambique y Swazilandia		Angola

Caribe	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago			
Pacífico		Papua Nueva-Guinea y Fidji	Islas Cook, Islas Marshall, Micronesia, Niue, Nauru, Palau y Tonga	Kiribati, Islas Salomón, Timor-Leste, Tuvalu, Samoa y Vanuatu

Como se puede apreciar a simple vista, las relaciones con la Comunidad Europea varían de unos países a otros en la forma, pero también en el fondo. La conclusión de los EPAs interinos apunta, al menos en un primer momento, a la conclusión más adelante de un EPA pleno, pero, como veremos a continuación, el contenido de los acuerdos interinos no es uniforme, y de hecho, en la mayoría de ellos se contemplan obligaciones diferentes para los Estados ACP partes. Y, es más, todos los EPAs tienen un contenido dispar y sólo en el caso del acuerdo con África oriental las obligaciones son iguales para los ACP partes.¹¹⁹

Ahora bien, en todos ellos subyace la idea de la liberalización comercial, eliminando la protección en frontera y cubriendo más productos que en el régimen anterior, y es que

¹¹⁹ STEVENS, C., MEYN, M., KENNAN, J., BILAL, S., BRAUN-MUNZINGER, C., JEROSCH, F., MAKHAN, D. y RAMPA, F, *The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008*, ODI-ECDPM, 31 march 2008. p. 3

los EPAs interinos se limitan a la regulación del comercio de mercancías, siendo ésta, probablemente, la cuestión más diferente en relación al EPA pleno, como veremos más adelante.¹²⁰

En tanto que las obligaciones son diferentes en función de cada acuerdo, considero oportuno aludir únicamente a la liberalización de las medidas de frontera y a los productos cubiertos por el EPA interino de cara a clarificar la cuestión en lo esencial de su regulación.

En primer lugar, un único Estado de África Central ha concluido un EPA interino: Camerún. Este Estado cuenta con 16 años para acometer la liberalización del comercio de mercancías. El interés de este Estado en la conclusión del EPA se deriva de la facilitación del acceso de bananas al mercado comunitario¹²¹. La liberalización arancelaria comenzará en 2010 y terminará 15 años después con una liberalización del 80% de los intercambios de la Comunidad Europea hacia Camerún, mientras que Camerún gozará desde el 1 de enero de 2008 de acceso libre al mercado comunitario, previendo un régimen transitorio para el azúcar y el arroz. El relator del Parlamento europeo sobre las negociaciones, ha señalado que esta liberalización no puede por sí misma mejorar el desarrollo de la producción agrícola de este Estado si no se acompaña de inversión¹²². En relación a los productos cubiertos, las importaciones europeas son fundamentalmente maquinaria industrial, vehículos y productos químicos, mientras que Camerún podrá exportar libremente a la Comunidad productos agrícolas y manufacturados¹²³.

Los EPAs interinos celebrados con Costa de Marfil y con Ghana contemplan obligaciones diferentes para cada uno de estos dos Estados, si bien ambos gozan de acceso libre al mercado comunitario, salvo para el arroz y el azúcar. En el caso de Costa de Marfil, la liberalización arancelaria comienza con la entrada en vigor del acuerdo y debe estar completada en 2022, lo que supondrá la liberalización del 81% de las importaciones. En 2012 el 60% de las importaciones de la Comunidad deberán estar

¹²⁰ Los EPAs interinos contienen disposiciones de ayuda al comercio. Ahora bien, son programáticas y no es posible concluir qué derechos y obligaciones establecen

¹²¹ AGITRADE, *EPA negotiations, Central Africa... op. cit.* p. 8

¹²² ARIF, K. *Working Document on the stepping stone Economic Partnership Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and Central Africa, of the other part*, European Parliament, Committee on Development, 10/12/2008. p. 3

¹²³ Camerún ha excluido ciertos productos de las importaciones comunitarias, como carne, vinos y bebidas espirituosas, malta, productos lácteos, algunos tipos de verduras, madera y productos fabricados con madera, ropa usada y textiles, pinturas y neumáticos usados. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements: Central Africa: Cameroon*, January 2009, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142190.pdf consultado el 8 de abril de 2009

liberalizadas. Por su parte, en el EPA con Ghana la liberalización comercial comienza en 2009 y debe estar completada en 2022, lo que concluirá con la liberalización del 80% de las importaciones. Durante los primeros seis años un cuarto de las importaciones de la Comunidad deberán haber sido liberalizadas, el 70% en diez años.¹²⁴ Por otro lado, ambos Estados han excluido productos de esta liberalización, con el objeto de asegurar la protección de diversos sectores claves de su economía. Ahora bien, la lista de productos no coincide¹²⁵.

Los EPAs interinos celebrados con la región de África Oriental y Meridional son dos: de un lado con Comores, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zambia y Zimbabwe (ESA); y, de otro, con Burundi, Kenya, Rwanda, Tanzania y Uganda (EAC). En ambos, los compromisos son diferentes. Así, el primero de ellos contempla el libre acceso de los productos originarios de estos Estados al mercado comunitario desde el 1 de enero de 2008, salvo para el azúcar y el arroz, que se someterán a períodos transitorios. Asimismo, estos Estados asumen la obligación de liberalizar sus mercados para la entrada de productos comunitarios, aunque estas obligaciones son diferentes, así, por ejemplo Comores, Madagascar, Zambia y Zimbabwe se comprometen a liberalizar el 81% de los intercambios, Seychelles el 98% y Mauricio el 96%. Además, han excluido algunos productos de los compromisos de liberalización¹²⁶. Por su parte, el EPA interino con los Estados EAC prevé acceso libre al mercado comunitario para todos los

¹²⁴ AGRITRADE, *Les négociations d'APE, Afrique de l'ouest... op. cit.*

¹²⁵ Ambos han excluido el pollo y otras carnes, los tomates, las cebollas, el azúcar, el tabaco, la cerveza y la ropa usada. Por su parte, Costa de Marfil ha excluido el cemento, la malta, la gasolina y los coches, mientras que Ghana ha hecho lo propio con el trigo, el pescado congelado y el plástico industrial. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. West... op. cit.*

¹²⁶ Todos ellos han excluido el café, el té, las especias y la hierba mate. AGRITRADE, *Les négociations d'APE, Afrique orientale et australe (AOA) : Note de synthèse*, disponible en <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/1788> consultado el 10 de abril de 2009

Por otro lado, realizan exclusiones particulares. Comores excluye de la liberalización la leche, las verduras, la harina, el tabaco y los vehículos a motor. Madagascar excluye la carne, la leche y el queso, el pescado, las verduras, los cereales, los aceites y las grasas, la comida preparada, el azúcar, el cacao, las bebidas, el tabaco, los productos químicos, el plástico y los artículos elaborados con papel, los textiles, los artículos metálicos y los muebles. Mauricio excluye los animales vivos y la carne, los productos preparados de origen animal, las grasas, las comidas preparadas y las bebidas, los productos químicos, los plásticos, las gomas elaboradas con pieles o cuero, el hierro y el acero y los consumibles electrónicos. Seychelles excluye la carne, el pescado, las bebidas, el tabaco, los artículos elaborados con cuero, el cristal, la cerámica y los vehículos. Zambia excluye la leche y el queso, las verduras, los cereales, los aceites y grasas, las comidas preparadas, el azúcar, los productos químicos, los plásticos y las gomas, las tarjetas de rascar (juego de azar), los textiles, los productos cerámicos, los artículos con base de metal, la maquinaria, los vehículos y los muebles. Zimbabwe excluye los productos de origen animal, los cereales, las etiquetas de bebidas, plásticos y las gomas, los textiles y el vestido, el calzado, el papel y la cerámica, los consumibles electrónicos y los vehículos. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. Eastern and Southern Africa*, January 2009. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142193.pdf consultado el 12 de abril de 2009. p. 2

productos originarios de estos Estados, salvo para el azúcar y arroz, cuya liberalización es progresiva. Por su parte, los Estados EAC deberán liberalizar el 82,6% de las importaciones comunitarias para 2033 -65% en 2010, 80% en 2023 y el resto en 2033-¹²⁷.

El EPA interino celebrado con Bostwana, Lesotho, Namibia, Mozambique y Swazilandia prevé el acceso libre de los productos originarios de estos Estados al mercado comunitario desde el 1 de enero de 2008, salvo para el arroz y el azúcar, cuya liberalización se somete a un período transitorio. Botswana, Lesotho, Namibia y Swazilandia liberalizarán el 86% de las importaciones comunitarias en los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del acuerdo. Mozambique, por su parte, liberalizará el 81% para 2023.¹²⁸

Finalmente, el EPA interino concluido con Papua Nueva Guinea y Fidji prevé la entrada libre de los productos originarios de estos Estados desde el 1 de enero de 2008, a salvo, nuevamente, del arroz y el azúcar, cuya liberalización se somete a períodos de transición. Por su parte, Papua Nueva Guinea liberalizará el 88% de las importaciones procedentes de la Comunidad Europea desde la entrada en vigor del acuerdo, aunque se han excluido productos sensibles como la carne, el pescado, los vegetales, los muebles, y objetos suntuosos, como las joyas. Fidji liberalizará el acceso para el 87% de las importaciones comunitarias en 15 años -14% en el momento de la entrada en vigor, 2,5% al cabo del quinto año, 60% al final del décimo año, y el 11% restante al final de decimoquinto año-, si bien ha excluido una serie de productos sensibles como carne, pescado, fruta y verdura, alcohol y hierro¹²⁹.

En síntesis, los acuerdos interinos celebrados en la mayoría de los casos no han sido concluidos con la totalidad de los Estados de la región, pero, para más confusión, las

¹²⁷ Estos Estados han excluido de los compromisos de liberalización algunos productos, como el vino y las bebidas espirituosas, algunos productos agrícolas, los productos químicos, los plásticos, el papel procedente de madera, los textiles y el vestido, el calzado, los productos cerámicos, la cristalería, los artículos de base metálica y los vehículos. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements*.

The Eastern African Community, January 2009. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142194.pdf consultado el 12 de abril de 2009

¹²⁸ Los productos sometidos a los compromisos de liberalización son, fundamentalmente, industriales y pesqueros. Por su parte, están excluidos de la liberalización algunos productos agrícolas, textiles y productos procesados procedentes del sector agrícola. *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements*. SADC Group. January 2009. Disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142189.pdf consultado el 12 de abril de 2009

¹²⁹ *Fact sheet on the interim Economic Partnership Agreements. The Pacific: Fiji and Papua New Guinea*, January 2009. Disponible en http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fact_sheet_epa_pacific.pdf consultado el 12 de abril de 2009

obligaciones previstas en los acuerdos, en la mayor parte de las ocasiones, son diferentes para cada Estado ACP parte. Y es que la diversidad de obligaciones es realmente impactante. Más concretamente, a pesar de que todos ellos aluden a la necesidad de flexibilizar el acceso a los mercados, liberalizando las medidas en frontera, aunque de forma asimétrica, y todos prevén, obviamente, el régimen transitorio para el arroz y el azúcar, los efectos son diferentes en función de cada acuerdo. Así, tal y como ha concluido Schröder la mayor parte de estos acuerdos prevén la liberalización de los intercambios para 2023, como muy tarde, salvo para los Estados del África oriental y meridional, cuyas previsiones, en general son mucho más flexibles. Mientras que el 55% de las importaciones deben estar liberalizadas en virtud del EPA interino con Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia y Mozambique, en el caso de África oriental y meridional esta liberalización comenzará en 2015 y en 2013 para Comores, Madagascar, Seychelles y Zimbabwe, al tiempo que Mauricio deberá comenzar la liberalización tras la entrada en vigor para el 24,5% de los productos. Además, algunos Estados, como Botswana, Burundi, Camerún, Ghana, Mozambique, Rwanda, Tanzania y Zimbabwe han excluido más del 20% de sus productos de los compromisos de liberalización.¹³⁰ Estas diferencias en el calendario de liberalización tienen sus efectos en los ingresos derivados de las medidas en frontera, y es que se prevé que estos Estados vean reducidos sus ingresos en más de un 30%.¹³¹ Este porcentaje se traduce en que durante la primera fase de liberalización los países ACP africanos pierdan 359 millones de dólares en ingresos al año. Schröder afirma que Costa de Marfil perderá 83 millones al año durante el período transitorio, lo que equivale al presupuesto en sanidad de quinientas mil personas.¹³² Una vez acometida la liberalización las pérdidas están estimadas en 139 millones de dólares al año para Costa de Marfil, 143 para Seychelles y 162 para Ghana, por lo que las medidas de ayuda al comercio son esenciales para que los efectos de los EPAs interinos no tengan el efecto contrario al perseguido¹³³.

Estas razones conducen a que los PMA, en tanto que se benefician de las preferencias *Todo menos armas*, prefieran no negociar estos acuerdos, ya que conllevan una liberalización recíproca que no tienen que acometer en el marco del sistema preferencial¹³⁴. Sin embargo, la situación de los ACP que no son PMA les lleva a la

¹³⁰ SCHRÖDER, J. *Working Document on the development impact of Economic Partnership Agreements (EPAs)*, European Parliament, Committee on Development, 1/7/2008. p. 4 y 5

¹³¹ *Id.* p. 5

¹³² *Id.* p. 6

¹³³ *Id.* p. 6

¹³⁴ Casanova propone medidas para incentivar a los PMA a negociar en el marco de los EPAs. CASANOVA DOMENECH, M.E. "Los acuerdos de asociación económica..." *op. cit.* p. 961

necesidad de negociar EPAs, porque el régimen general del SPG o, si pudieran ser beneficiarios del SPG+, es mucho más restrictivo en relación a los productos cubiertos, a pesar de que no está claro que los EPAs sirvan para aumentar el volumen de sus exportaciones a la Comunidad. Por otro lado, la negociación de estos acuerdos va a permitir que se mejoren las expectativas comerciales de la Comunidad Europea, ya que, si bien en el marco de Lomé-Cotonou sus exportaciones a los países ACP no llegaban al 3%, la apertura comercial de estos Estados, a pesar de las exclusiones de productos sensibles, genera una gran expectativa¹³⁵.

Con todo, los EPAs interinos han sido una solución transitoria que prevé la conclusión de EPAs plenos, siguiendo el concluido en el Caribe, que vayan más allá de las previsiones contempladas en los primeros. En este sentido, se prevé que los EPAs incluyan a todos los Estados de la región ACP, y que amplíen su alcance material, abordando la negociación del comercio de servicios, de asuntos relacionados con el comercio, inversiones, las carencias de la redacción programática de las disposiciones sobre ayuda al comercio, así como la necesidad de fomentar y estimular la consolidación de los procesos de integración de los países ACP, objetivo que no resulta nada sencillo dada la variedad de compromisos sustantivos asumidos, así como la forma que ha adquirido la relación con la Comunidad, ya sea convencional, ya sea a través de preferencias comerciales. De todas formas, el modelo a seguir es el EPA concluido con el CARIFORUM que será objeto de análisis a continuación.

IV. LOS EPAS, ¿SON UN INSTRUMENTO ADECUADO?

1. Análisis del EPA CE-Caribe

¹³⁵ Como han analizado Bouët, Laborde y Mevel “[l]a mise en œuvre des [EPA] provoquerait une forte croissance des exportations de l’Union européenne (accroissement de 29,4 milliards USD en 2035), mais aurait un impact très limité sur les exportations des pays ACP, mis à part la région « Communauté de développement de l’Afrique australe » dont les exportations augmenteraient de 7,1 milliards USD en 2035. Les effets des [EPAs] seraient défavorables aux pays (régions) ne participant pas à la négociation (pays non [EPA]): pour ces derniers, la mise en application de ces accords conduirait à des reculs d’exportations de 3 milliards USD en 2018 et de 6,5 milliards USD en 2035. Exception faite de la « Communauté de développement d’Afrique australe », et dans une moindre mesure du Sénégal, les exportations des pays/régions ACP seraient défavorablement affectées par le scénario SGP. L’effet serait particulièrement néfaste pour la zone « Caraïbes et Pacifique », dont les exportations diminueraient de 3 milliards de dollars en 2018 et de 5 milliards de dollars en 2035. Ceci n’est pas une surprise puisque cette zone est composée de plusieurs économies insulaires du Pacifique et des Caraïbes. Pour nombre de ces pays, dont Saint-Kitts et Nevis, Fiji, Sainte-Lucie, il est évident qu’après une longue période dominée par le traitement spécial et différencié des accords de Cotonou, leurs économies se sont peu à peu spécialisées dans la production de biens associés à de fortes marges préférentielles. C’est pourquoi, les conséquences économiques d’un retour au SGP seraient très négatives. “ BOUËT, A., LABORDE, D.y MEVEL, S. *Accords de partenariat économique entre l’UE et les ACP: quelles options?*, Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires, 2007. p. 3 y 4

El EPA concluido con la región del Caribe ¹³⁶ es el primer acuerdo que, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Cotonou, prevé de forma omnicomprendensiva un nuevo modelo de relación con los países ACP, en este caso, caribeños. Este acuerdo supera la regulación establecida en los acuerdos interinos, en tanto que va más allá de la regulación sustantiva en materia de comercio de mercancías, ya que regula el comercio de servicios, inversiones y comercio electrónico, medidas sobre competencia, innovación y propiedad intelectual, contratación pública, y protección de datos. Esta amplitud de sectores regulados supera claramente el alcance material del sistema multilateral, en tanto que va más allá de la regulación de los intercambios de mercancías, servicios y protección de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio e incluye los polémicos temas de Singapur que tantos quebraderos de cabeza están suponiendo en las negociaciones de la Ronda de Doha ¹³⁷. El hecho de que este acuerdo haya sido tan ambicioso ha llevado a algunos autores a calificarlo como OMC+ o de deep integration ¹³⁸.

A pesar de este amplio alcance material, nuevamente estamos ante una liberalización asimétrica, porque el acuerdo se celebra entre partes con grandes diferencias de desarrollo. Así, por lo que respecta al comercio de *mercancías*, nuevamente encontramos la liberalización del mercado comunitario para las importaciones provenientes de los Estados del CARIFORUM desde el 1 de enero de 2008, a salvo de los consabidos períodos transitorios para el arroz y el azúcar ¹³⁹. Por su parte, los países caribeños liberalizarán progresivamente sus mercados hasta alcanzar el 87% de las importaciones comunitarias 15 años después de la entrada en vigor del EPA, aunque algunos productos sensibles, básicamente agrícolas, han sido excluidos del compromiso liberalizador, como la carne, las aves de corral, el pescado, las verduras, las frutas, los tubérculos, los azúcares, el ron, las bananas, los plátanos, los productos lácteos, los preparados alimenticios, las bebidas, los aceites vegetales, los productos químicos, los

¹³⁶ DO L 289, 30/10/2008

¹³⁷ Sobre los temas de Singapur, véase la Declaración Ministerial de Singapur, WT/MIN(96)/DEC de 18 de diciembre de 1996, Párr. 20 y 21

¹³⁸ SAUVÉ, P. y WARD, N. "Services and Investment in the EC-CARIFORUM Economic Partnership Agreement: Innovation in rule-design and implications for Africa", *World Trade Institute and European Commission*, 2008. p. 2

¹³⁹ Así, "rice will be duty and quota free by the end of 2009 with a gradual doubling of the duty free quota to 250,000 tons before then. Sugar will be duty and quota free from October 2009 with a transitional safeguard mechanism for the next 6 years that would only limit exports in the event of a risk of serious damage to the EU sugar industry. Until October 2009 the EU will allow an extra 60,000 tons of duty free imports, reserving the Dominican Republic which has not yet enjoyed preferential access. The longer arrangements for sugar are necessary to maintain the balance on the EU sugar market which is undergoing profound restructuring until 2015." *Fact sheet on CARIFORUM-EC EPA: Trade in goods*, October 2008. p. 2

muebles, determinados productos textiles, etc.¹⁴⁰ Ahora bien, la liberalización de los productos agrícolas se somete, en todo caso, a una liberalización progresiva¹⁴¹.

En relación al comercio de *servicios*, los compromisos de liberalización son menos ambiciosos que en el comercio de mercancías. De hecho, estos compromisos se circunscriben a la lista de compromisos del Anexo IV del acuerdo. También en servicios la liberalización es asimétrica. Así, la Comunidad asume compromisos en el 94% de los sectores, mientras el CARIFORUM lo hace, de media, en el 75%¹⁴². La regulación sobre *inversiones* establece nuevamente una apertura de mercados asimétrica, el principio de trato nacional, y tiene por objeto la promoción de la inversión extranjera directa en industria, agricultura y servicios –presencia comercial-. Este acuerdo contempla también normas sobre estándares sociales, medio ambientales y de buen gobierno, y disposiciones que permiten el desarrollo de políticas nacionales sobre los servicios públicos¹⁴³, así como un protocolo – protocolo III- sobre cooperación cultural que alude a la aplicación del Convenio de la UNESCO sobre diversidad cultural, en virtud del cual se prevé el fomento de los intercambios culturales, la facilitación de la entrada y salida de artistas, la provisión de asistencia técnica y la cooperación en materia audiovisual.

Por otro lado, la *competencia* ocupa un lugar bastante relevante en el acuerdo, en tanto que “las Partes reconocen la importancia de la competencia libre y efectiva en sus relaciones comerciales. Son conscientes de que las prácticas comerciales contrarias a la competencia pueden perjudicar el correcto funcionamiento de los mercados y, en general, mermar los beneficios de la liberalización del comercio. Por consiguiente, están de acuerdo en que las prácticas restrictivas de la competencia que se mencionan a continuación son incompatibles con el correcto funcionamiento del presente Acuerdo” (artículo 126). Las prácticas anticompetitivas a las que se refiere este acuerdo son dos: los acuerdos y prácticas concertadas entre empresas con el objeto o efecto de impedir o disminuir la competencia en parte o en totalidad del territorio de las partes, y el abuso de posición dominante. En este sentido, las obligaciones que asumen las partes son acerca del intercambio de información. Mención aparte merece el tratamiento de las *empresas públicas y titulares de derechos especiales o exclusivos, incluidos los monopolios* que refleja la importancia del sometimiento de estas empresas a los principios de la

¹⁴⁰ *Information paper: CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement*, European Commission, July 2008. p. 5

¹⁴¹ Ahora bien, el caso de la República Dominicana es especial: “The only exception is the Dominican Republic which, in the light of the liberalisation already committed to in its free-trade agreement with the United States, has granted better conditions to EU products than the general CARIFORUM treatment.” *Id.* p. 5

¹⁴² *Fact sheet on CARIFORUM-EC EPA: Trade in services*, October 2008. p. 1

¹⁴³ *Information paper: CARIFORUM... op. cit.* p. 12

competencia en el marco comunitario (artículo 86 TCE), a pesar de que se reconoce el derecho de los Estados del CARIFORUM a no aplicar esta disposición, si bien en un período de cinco años las partes se comprometen a que “no exist[a] ninguna discriminación sobre las condiciones en las que se vend[a]n o adquir[a]n bienes y servicios entre los bienes y servicios originarios de la Parte CE y los originarios de los

Estados del CARIFORUM, o entre los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y los de los Estados del CARIFORUM, a menos que tal discriminación sea intrínseca a la existencia del monopolio en cuestión.”

Por lo que respecta a la *propiedad intelectual e innovación* el acuerdo señala que “el fomento de la innovación y de la creatividad mejora la competitividad y constituye un elemento crucial de su asociación económica” y que “la protección y aplicación efectiva de la propiedad intelectual desempeña un papel clave para fomentar la creatividad, la innovación y la competitividad”, por lo que “están decididas a garantizar niveles crecientes de protección en función de sus niveles de desarrollo” (artículo 131), por lo que se comprometen a cooperar en diversos ámbitos relacionados con esta cuestión. Asimismo se establecen estándares de protección de los derechos de propiedad intelectual (artículos 143 y siguientes).

En relación a la *contratación pública* se busca que sea lo más transparente posible, de cara a hacer más eficiente el presupuesto público y se asumen compromisos en relación a la contratación en umbrales bastante elevados que se especifican en el Anexo VI. Y, sobre protección de datos se prevé que debe atenerse a una serie de principios – limitación de la finalidad, calidad de los datos y principio de proporcionalidad, principio de transparencia y seguridad, derechos de acceso, rectificación y oposición, restricciones a envíos a terceras partes, y datos sensibles- y al fomento de la cooperación internacional (artículos 199 y siguientes).

En definitiva, este acuerdo es mucho más amplio que los EPAs interinos, e, incluso que los acuerdos de cuarta generación plus, por lo que estamos ante un avance de enorme importancia no sólo en las relaciones de la Comunidad Europea con los países ACP, sino, en el marco de la política comercial común, por lo que el reto de superar el marco tradicional de Lomé y el ajuste a las reglas multilaterales parece cumplido. Ahora bien, dada la situación convencional y de concesiones preferenciales, cabe preguntarse si los países ACP como tales van a seguir siendo considerados como un grupo o si esta práctica va a llevar a su disolución, y, otra cuestión que cabe plantearse es si estos acuerdos, celebrados con países en desarrollo, son o no adecuados para conseguir uno de sus objetivos primordiales: la superación de la situación de subdesarrollo de los países en desarrollo partes. A ambas cuestiones voy a dedicar las siguientes páginas.

2. ¿Hacia la regionalización y diferenciación?

La actual dinámica de negociación de los EPAs, tanto interinos como plenos, conduce a que el grupo de los países ACP se diluya. Si la causa misma de la creación de este grupo de Estados era la relación privilegiada con la Comunidad Europea a través de un tratado del que eran parte todos ellos, ésta desaparece con la actual situación en que hasta la fecha se han concluido seis EPAs interinos y uno pleno. Si bien en un primer momento se previó que estas negociaciones se celebraran con bloques regionales ¹⁴⁴, el que algunos Estados, fundamentalmente en África, participaran de más de una de estas experiencias, suponía un primer obstáculo en el camino que fue subsanado antes de comenzar las negociaciones distribuyendo a los Estados ACP en regiones. Ahora bien, finalmente la mayoría de los acuerdos no se han concluido en el marco de las experiencias regionales, sino que incluso alguno se ha celebrado a nivel bilateral, consecuencia de la fragilidad de estos proyectos regionales y de los diferentes intereses de sus Estados miembros.

Por otro lado, las obligaciones que se contemplan en los acuerdos no son uniformes. Es más, dentro de acuerdos de los que son parte varios Estados ACP, las obligaciones son distintas. De ahí que una de las principales consecuencias formales de este nuevo modelo de relación es la ruptura de la unidad de los Estados ACP como grupo con unas obligaciones más o menos homogéneas y vinculados a la Comunidad Europea mediante un único instrumento convencional.

Esta situación conduce no sólo a que se rompa el grupo ACP como conjunto de Estados que desarrollan unas relaciones bilaterales con la Comunidad como un todo, sino que en tanto que las obligaciones de los países ACP son diversas, en sus relaciones con la Comunidad, éstas se individualizan. Algunos autores como Matambalya y Wolf, consideran que la *diferenciación* en las relaciones con los países ACP es un *aspecto esencial de los EPAs*, tanto *entre* ellos como *dentro* de las regiones ¹⁴⁵. No en vano, el artículo 2 del Acuerdo de Cotonou recoge como principios del acuerdo la *regionalización* y la *diferenciación*. En este sentido dispone que “las modalidades y las prioridades de la cooperación variarán en función del nivel de desarrollo del socio, sus necesidades, sus resultados y su estrategia de desarrollo a largo plazo. Se prestará una importancia particular a la dimensión regional. Se concederá un trato especial a los países menos desarrollados. Se tendrá en cuenta la vulnerabilidad de los países sin litoral e insulares”.

¹⁴⁴ Véanse al respecto los artículos 37.3 y 37.5 del Acuerdo de Cotonou

¹⁴⁵ MATAMBALYA, F.A.S.T. and WOLF, S. “The Cotonou Agreement and the Challenge of making the New EU-ACP Trade Regime WTO Compatible”, *JWT*, 2001, 35(1). p. 126

Además, artículo 34.4 del Acuerdo de Cotonou dice así:

“La cooperación económica y comercial se llevará a cabo de plena conformidad con las disposiciones del Acuerdo constitutivo de la OMC, incluido un trato especial y diferenciado teniendo en cuenta los intereses mutuos de las Partes y de sus niveles respectivos de desarrollo.”

Esta disposición tiene dos elementos importantes: por un lado, se prevé la aplicación de un trato especial y diferenciado para los países ACP, lo que en la práctica supone una *asociación asimétrica*, en la medida en que se contemplan compromisos diferentes de liberalización para la Comunidad y para los países ACP en los acuerdos concluidos. Por otro, es preciso destacar que se prevé la necesidad de tener en cuenta “los intereses mutuos de las partes y [...] sus respectivos niveles de desarrollo”, por lo que se da entrada a la diferenciación entre los propios ACP, de manera que en, función de su respectivo nivel de desarrollo, asumirán obligaciones diferentes. En la práctica la consecuencia de este planteamiento reside en la ruptura de la unidad de acción de los países ACP, con lo que se debilita su posición en las negociaciones y, con ello, pueden verse perjudicados en los resultados de éstas.

Por otro lado, hay que destacar que de acuerdo con los ya aludidos artículos 37.3 y 37.5 del Acuerdo de Cotonou se pretendía “reforzar las organizaciones regionales y apoyar las iniciativas de integración comercial regional”, de manera que las negociaciones se entablarían teniendo en cuenta los procesos de integración regional de los países ACP. Con ello, a primera vista se pretendía impulsar la integración regional entre los Estados ACP, de manera que la relación con la Comunidad Europea se configuraría como una relación entre bloques regionales. Este modelo de relación previsto en un principio, podía resultar atractivo, ya que se hubiera celebrado un menor número de acuerdos, lo que hubiese simplificado el panorama jurídico, y, a la vez, hubiera sido más eficiente. En segundo lugar, los países ACP se encuentran en mejor posición negociadora si lo hacen de consuno, en tanto que pueden compartir sus recursos, y pueden mantener una posición que suponga mayor presión para la defensa de sus intereses frente a un gigante económico como es la Comunidad Europea¹⁴⁶.

Lamentablemente estos parámetros no han sido del todo respetados. Se puede considerar que el caso del Caribe ha sido el que más se ha ajustado a las previsiones originales sobre la adaptación deseable a la regulación multilateral de las relaciones con los países ACP, esto es, la conclusión de un acuerdo entre bloques regionales, que, además, no es interino, sino que es un EPA pleno. Entre las razones que conducen a

¹⁴⁶ FABER, G. “Economic Partnership Agreements and Regional Integration among ACP countries”, *ECSA Seventh Biennial International Conference*, Madison (Wisconsin), 2001. p. 8 y 9

que sólo se haya logrado acometer el objetivo inicial con el Caribe considero que juega un papel esencial el nivel de desarrollo tanto del modelo regional –CARICOM-CARIFORUM- como del de los Estados que participan de él. Es evidente que, salvo Haití, estos Estados gozan de un nivel de desarrollo mayor que el de los países ACP africanos y del Pacífico, de ahí que la negociación se ha llevado a cabo entre bloques que si bien no gozan de un nivel de desarrollo similar, sí que pueden entablar una relación basada en una reciprocidad asimétrica.

En los demás casos, las relaciones con los Estados ACP no se desarrollado con los bloques regionales, o si se han hecho con ellos, se han fragmentado. Esta situación, lejos de impulsar la relación entre bloques regionales ¹⁴⁷, se ha optado por la *diferenciación*, y aunque si bien se prevé que los Estados que no son partes en EPAs interinos y formen parte de una experiencia regional de la que participan Estados que sí son partes, puedan sumarse a la relación convencional, no es menos cierto que a día de hoy se encuentran al margen de ésta y su relación con la Comunidad Europea va a pasar de establecerse en un marco convencional, a una relación fundada en una preferencia unilateral, ya sea en el SPG, en el caso de los PMA, en las preferencias EBA. En mi opinión el fracaso del establecimiento de una relación convencional entre bloques regionales se debe a la fragilidad de las experiencias de integración de los países ACP, básicamente las africanas. El hecho de que el único EPA pleno se haya concluido con el CARIFORUM se debe a que estamos ante el intento de integración más avanzado del que forman parte países ACP. Como se ha visto *supra*, las experiencias regionales de integración en África adolecen de graves problemas, ya sea por el solapamiento de sus Estados miembros, por su falta de consolidación, o la ausencia de respeto a las normas de integración por parte de sus miembros, lo que ha conducido a sus Estados parte a negociar, en muchos casos, al margen de ellas, y ello a pesar de que la Comunidad Europea ha pretendido, al menos formalmente, fomentar la relación con los países ACP en el marco de procesos regionales. Con todo, las prisas nunca han sido buenas consejeras, y menos en el marco de negociaciones tan complejas, por lo que la necesidad de concluir los acuerdos con tanta premura ha conducido a que, en la práctica, las organizaciones regionales de los países ACP hayan sido, en la práctica, irrelevantes.

¹⁴⁷ Y es que si, como insiste Oxfam “la integración regional es [una] parte esencial de las estrategias de desarrollo de los países ACP”, el planteamiento de las negociaciones ha traído consigo la fragmentación de las alianzas, así como problemas de solapamiento de Estados, lo que en ningún caso contribuirá a reforzar los acuerdos regionales de los países ACP. OXFAM, *Amistades peligrosas o lo que esconden las negociaciones comerciales entre países ricos y pobres*, Oxfam, 2007. p. 9

Por todo ello, no puede sino concluirse que de la prevista *regionalización* de las relaciones con los países ACP, estemos ante una *diferenciación* casi Estado a Estado, lo que no estaba previsto en un principio y que, desde mi punto de vista, supone un aumento de confusión normativa en el *spaghetti bowl* de los acuerdos *regionales*¹⁴⁸.

3. La asociación asimétrica y el reto del desarrollo

La asociación asimétrica implica que las partes en un tratado de asociación tienen distinto nivel de desarrollo. Si bien el objetivo básico de estos instrumentos es el fomento del comercio entre las partes, para el país en desarrollo este incremento de los intercambios tiene como objeto principal mejorar la situación de subdesarrollo en que se encuentra. Ahora bien ¿la asociación asimétrica sirve para lograr este objetivo? Parte de la doctrina también es crítica con este enfoque. Así, señala Abbot que probablemente una de las consecuencias más dramáticas de los acuerdos bilaterales y regionales que han negociado tanto Estados Unidos como la Comunidad Europea con países en desarrollo es la pérdida del control de sus economías, especialmente la de aquellos con economías pequeñas y débiles.¹⁴⁹ ¿Supone esta afirmación que los EPAs con los países ACP no van a favorecer su desarrollo? Para contestar a esta pregunta habrá que esperar a conocer los resultados que se deriven de la aplicación de estos instrumentos a medio y largo plazo, aunque no hay que olvidar que el modelo anterior basado en la no-reciprocidad no dio los resultados esperados, por lo que un cambio siempre es bienvenido. Ahora bien, el nuevo modelo basado en la reciprocidad, aunque asimétrica, entre partes económicamente tan dispares, no parece que sea un modelo todo lo justo que pudiera desearse.

Todos los EPAs prevén la liberalización de aproximadamente un 67 y un 83% en un período transitorio de entre 15 y 25 años, si bien los productos que afectan a este proceso son diversos. El Parlamento Europeo ha señalado que como consecuencia de esta variedad de compromisos el impacto de este proceso de liberalización será distinto

¹⁴⁸ Rafer lo expresa de forma muy gráfica, que no comparto en su totalidad, pero que refleja la posición de debilidad de los ACP frente a la Comunidad Europea: "The [...] „partnership’ is an Orwellian relation where one partner has no rights at all, the other perfect arbitrariness. It is not a horse and rider relation, as the rider also depends on the horse as a means of transport while the ACP countries appear to be a historical burden the EU might not be unhappy to get rid of". RAFER, K. "Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership", *DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper 21*, October 2001. p. 8

Véanse, además, BILAL, S. "Economic partnership agreements (EPAs): the ACP regions and their relations with the EU", *3rd ECPR Conference*, 2005 y FLINT, A. "The End of a Special Relationship? The new EU-ACP Partnership Agreements", *Politics Department*, University of Bristol, 2008.

¹⁴⁹ ABBOT, F.M. "A new dominant trade species emerges: is bilateralism a threat?", *JIEL*, 2007. p. 578

en función de cada Estado, aunque todos sufrirán las consecuencias de la pérdida de ingresos por la reducción de los derechos de aduana –se prevé que sólo durante el primer año, los países ACP perderán 350 millones de dólares-.¹⁵⁰ Por otro lado, los procesos de integración regional se resentirán, ya que, salvo en el CARICOM-CARIFORUM, ninguno de los acuerdos se ha celebrado con todos los Estados que participan de una experiencia de integración regional. De hecho, el Parlamento ha señalado que “la mayoría de los países ACP de África ni estaban ni están preparados para poner en marcha con su principal socio comercial un plan liberalizador ambicioso en la gestión de las fronteras.” Además, el enfoque de la Comisión no ha servido “para estimular la integración regional”, por lo que insta a “los negociadores de la Comisión y de los países ACP” a que tengan en cuenta “las actuales organizaciones regionales y sus planes de liberalización internos, puesto que de su desarrollo pueden derivarse importantes beneficios económicos y comerciales”.¹⁵¹ La única forma de suavizar el impacto de los EPAs en los países ACP es acompañar estos acuerdos de medidas claras y de obligaciones transparentes sobre ayuda al comercio, más allá de los actuales compromisos vagos¹⁵².

Por todo ello, en conclusión, no queda sino señalar que los EPAs pueden ser un instrumento que mejore la competitividad de los países ACP, pero no considero que la forma actual que han adoptado, rompiendo la unidad de actuación de los Estados ACP, y procediendo a una importante liberalización, incluso casi a nivel bilateral, sea el modelo más adecuado para mejorar la situación de estos Estados, y menos aún si tenemos en cuenta que estamos ante acuerdos celebrados con uno de los más importantes actores económicos del planeta: la Unión Europea, que, ésta sí, verá cómo se amplían sus mercados.

¹⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Informe sobre los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) y su posible impacto sobre los países ACP*, ACP-EU/100.463/B/2009, de 27 de enero de 2009. p. 5

¹⁵¹ *Id.* p. 6

¹⁵² Así, este Schröder indica que “the EU side decided that needs arising from EPAs would only be dealt with in the context of the EU Aid for Trade Strategy established in 2007, when the EU pledged to deliver by 2010 annually € 2 billion (1 billion from the Member States, 1 billion from the Commission/EDF) as trade-related assistance (support for trade policy and regulations and trade development). The EU made the commitment that about 50% of this assistance will go to the ACP regions bringing an annual increase of € 300-400 million for trade-related assistance to the ACP. As there are no additional funds provided on EU level (EDF and EU budget), it can be deducted that the trade-related assistance is, in parts, putting a new label on existing actions, in other parts, taking away funds from existing programmes into new trade-related programmes. For the one billion € provided by the Member States, it is not known, if sums will be additional or if Member States will undertake the same procedure of redirecting/re-labelling existing funds; and if the Member States will honour their pledges at all. Even under the - unlikely - estimation that the annual increase of € 400 million for trade-related measures in ACP countries (not only those that signed an EPA) would be “fresh money”, it would not be sufficient to offset the loss in customs duties, before even starting any additional support for adjusting to the duty free import of EU goods.” SCHRÖDER, J. *Working Document...op. cit.* p. 5

V. REFLEXIÓN FINAL

Uno de los modelos de relación de la Comunidad Europea con terceros países que mayor interés ha suscitado para los juristas ha sido la relación con los países ACP. Éstos han sido hasta fechas muy recientes un grupo de Estados que han disfrutado de un tratamiento privilegiado en sus relaciones comerciales con la Comunidad. Ahora bien, esta situación no ha traído consigo una mejora de la situación de desarrollo de los países beneficiarios. Por otro lado, esta relación comercial se encontraba al margen de la regulación multilateral, por lo que debía adecuarse a ésta.

Dos eran las opciones que podía plantearse la Comunidad: recurrir al artículo XXIV del GATT o a la cláusula de habilitación. Optando por el primero se acababa con uno de los fundamentos de la relación con los ACP: la no reciprocidad. Ahora bien, los Estados ACP han visto con muchas reticencias la conclusión de estos acuerdos en virtud de los cuales tenían que acometer aperturas muy importantes en sus mercados para productos de europeos, si querían seguir manteniendo el nivel de acceso al mercado comunitario que tenían en el marco jurídico anterior. Los costes son enormes, sí, pero la Comunidad Europea los ha planteado como una oportunidad para que los países ACP aprovechen esta nueva coyuntura.

¿Qué consecuencias ha traído consigo el nuevo modelo? A mi modo de ver, son varias. En primer lugar, se ha roto la unidad de acción de los países ACP. Las negociaciones se han llevado a cabo de forma fragmentada, de manera que si bien en un principio se preveía la negociación con bloques regionales, el solapamiento de éstos, junto con su fragilidad, han conducido a que sólo se haya concluido un EPA con el CARIFORUM, esto es, con la experiencia regional más avanzada de la que forman parte países ACP. El resto de acuerdos son interinos, esto es, provisionales, y se han concluido con algunos de los Estados que participan de estas iniciativas regionales, o, incluso con un único Estado, pero no con organizaciones de integración regionales *stricto sensu*.

En segundo lugar, la desigualdad de las partes es un hecho, y habrá que ver qué impacto real tiene en el desarrollo de estos Estados el nuevo modelo, aunque no cabe ser muy optimistas, dado que los costes de apertura de mercados y de adaptación al nuevo modelo van a ser muy importantes y hasta la fecha no se han acompañado de medidas de ayuda al comercio consistentes.

¿Era ésta la única alternativa para adaptar el modelo de relación con los países ACP? No, había otras. Algunos países ACP no han decidido participar de la relación convencional y se han acogido al régimen preferencial para PMA. Si bien sólo los PMA pueden acogerse a este régimen, el hecho de que el SPG+ no se haya planteado como

opción ha tenido como consecuencia que los países ACP se hayan visto abocados a la negociación de los EPAs sin mayores opciones. Y es que se podía haber mantenido un nivel de acceso preferencial similar al de Cotonou a través de este régimen ¹⁵³.

Este cambio de modelo, definido y fundado en la reciprocidad ya es una realidad. Tendremos que esperar a conocer sus resultados para comprobar si los vaticinios positivos y negativos sobre ellos se hacen realidad.

Resumen: Las relaciones de la Unión Europea con los países ACP han sufrido un drástico cambio que implica una nueva tendencia. Los países ACP ya no son considerados como un grupo de Estados, sino que la relación se regionaliza e, incluso, se individualiza. Este artículo tiene por objeto analizar el nuevo enfoque de las relaciones con los países ACP de manera exhaustiva.

¹⁵³ Véase JONES, E. and HORMEKU, T., *A Matter of Political Will*, Oxfam y Third World Network, abril 2007. Estos autores presentan las diferencias entre la regulación de Cotonou y la del SPG+ en la página 8. Asimismo, establecen cuáles deberían ser las tendencias normativas de este régimen preferencial y las ventajas que se derivarían de su extensión a los países ACP no calificados como PMA.